

## Les politiques de mobilité dans les Hauts-de-France

### Des enjeux sociaux à l'épreuve du climat

Marie Dégremont



**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.



# Table des matières

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Derrière les enjeux climatiques et de transport : une mise à l'épreuve des fragilités économiques et sociales.....</b>	<b>7</b>
1.1. Contexte économique, social, et panorama des émissions liées aux transports	7
1.2. Quelle mobilité dans les Hauts-de-France ?.....	11
1.2.1 Une forte dépendance à la voiture qui s'accroît .....	11
1.2.2 Des fragilités économiques et sociales dont il faut tenir compte dans les mesures environnementales.....	13
1.3. Quelles infrastructures pour la région, avec quel potentiel de décarbonation ? .....	15
1.4. Quels objectifs régionaux et quelle trajectoire ? .....	18
<b>2 Quelle action publique ? .....</b>	<b>23</b>
2.1 Une gouvernance complexe : aperçu.....	23
2.2 Les transports : principal poste du budget régional .....	25
2.3 Les politiques de mobilité : l'articulation avec l'objectif de neutralité carbone. 26	
2.1.1 Développer la connaissance du territoire et planifier .....	27
2.1.2 Faciliter la mobilité pour susciter le report modal .....	28
2.1.3 Développer l'offre de transports .....	31
2.1.4 Renforcer la cohésion sociale de manière durable.....	34
2.4 Points de vigilance pour l'avenir .....	37
<b>3 Enseignements et recommandations .....</b>	<b>38</b>
<b>Annexe : Courrier du Directeur exécutif du Haut Conseil pour le Climat .....</b>	<b>41</b>



## Résumé

Réalisée à la demande du Haut conseil pour le climat, cette étude s'est penchée sur la prise en compte des enjeux climatiques dans les politiques de mobilité en région Hauts-de-France. Elle vise à mieux comprendre le rôle que peuvent avoir les conseils régionaux dans l'atteinte des objectifs climatiques et expose les difficultés de la mise en cohérence de leurs politiques publiques. Les régions disposent en effet de compétences clés pour lutter contre le réchauffement climatique dans le domaine de la mobilité qui représente 31 % des émissions de GES.

La région Hauts-de-France représente 5 % des émissions nationales liées au transport pour 9 % de la population française et la croissance des émissions liées au transport y est plus faible que la moyenne nationale (5 % vs 8% entre 2009 et 2017). Elle se caractérise par un besoin de déplacement et une dépendance à la voiture pour les trajets domicile-travail plus élevés que la moyenne nationale. Sa population est par ailleurs vulnérable économiquement : le revenu disponible médian par unité de consommation y est le deuxième plus bas de France métropolitaine, le taux de chômage y est supérieur de 2 points à la moyenne nationale. Les ménages en situation de précarité énergétique liée à la mobilité y sont aussi plus nombreux en proportion que dans le reste de la France métropolitaine.

Dans ce contexte, faire de la décarbonation l'une des priorités des politiques de mobilité n'est pas *a priori* évident. La région affiche dans ses différentes programmations obligatoires une ambition forte de baisse des émissions liées au transport (schéma régional climat air énergie- SRCAE- puis schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires-SRADDET), mais elle reste difficile à concrétiser.

Le conseil régional consacre 30 % de son budget aux transports, essentiellement au ferroviaire, avec les trains express régionaux (TER), et interurbain. Allant au-delà de ses obligations réglementaires, il investit dans l'électrification et le développement de lignes ferroviaires. Il vise aussi à favoriser le report modal via le développement de pôles d'échanges multimodaux. Si de tels investissements contribuent à la décarbonation de la mobilité, les politiques de transport menées par la région visent avant tout à développer les mobilités pour favoriser l'activité économique et l'accès à l'emploi. Certaines mesures comme le développement d'axes routiers ou la diminution de la taxe sur les certificats d'immatriculation peuvent ainsi entrer en contradiction avec les engagements climatiques. Les Hauts-de-France font partie des territoires où la mise en cohérence des réponses sociales et environnementales est particulièrement difficile à réaliser.

**Mots clés** : Climat, transition énergétique, mobilité, collectivités territoriales, cohésion sociale, emploi.



# Les politiques de mobilité dans les Hauts-de-France : des enjeux sociaux à l'épreuve du climat

Marie Dégremont<sup>1</sup>

---

## Introduction

Les conseils régionaux disposent de compétences clés pour lutter contre le réchauffement climatique. Chefs de file<sup>2</sup> de l'action climatique territoriale et de l'intermodalité, autorités organisatrices de la mobilité pour les déplacements interurbains, en charge de la planification des investissements dans le domaine des transports, en dialogue avec l'État et avec les autres collectivités locales, elles peuvent en théorie contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des transports. Pour ce secteur qui représente 31 % de celles de la France<sup>3</sup>, un éclairage sur la manière dont une région s'approprie ces enjeux donne une vision concrète des grands objectifs climatiques, les dispositifs qui peuvent y contribuer et les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.

Le présent document de travail est un aperçu de ce potentiel. Il vise à illustrer la mise en mouvement de cet échelon de collectivité, dont l'action est parfois mal identifiée.

La région Hauts-de-France (HdF), issue de la fusion du Nord-Pas-de-Calais (NPDC) et de la Picardie en 2015 se distingue par des initiatives emblématiques susceptibles d'inspirer d'autres collectivités ainsi que par des caractéristiques historiques et socioéconomiques qu'il est essentiel d'avoir à l'esprit à l'heure de transformer les systèmes productifs du pays. La transition énergétique y constitue un défi à plusieurs égards – évolution des activités économiques, de la mobilité, des pratiques de consommation, des modes de vie, etc. – ce qui implique de tenir compte des dimensions économiques et sociales de l'action environnementale.

Deuxième région la plus touchée par la pauvreté en France métropolitaine derrière la Corse<sup>4</sup>, la région Hauts-de-France est aussi la deuxième région pour son développement ferroviaire

---

<sup>1</sup> Cheffe de projet, France Stratégie.

<sup>2</sup> Le rôle de chef de file des conseils régionaux correspond aux prérogatives suivantes : organisation des modalités de l'action publique, fixation de lignes directrices et de stratégies, élaboration de schémas, contractualisation pour assurer la complémentarité de l'intervention des différents niveaux de collectivités.

<sup>3</sup> Source : CITEPA.

<sup>4</sup> « [Une région fortement touchée par les différentes formes de fragilités sociales](#) », Insee, *Analyses Hauts-de-France*, n°74, 29 mars 2018.

(réseau le plus maillé après celui de l'Île-de-France)<sup>5</sup>, secteur appelé à jouer un rôle croissant dans le cadre de la transition climatique. Elle se distingue également par le lancement d'un programme à fort retentissement médiatique, Troisième révolution industrielle - devenu Rev3 - de reconversion de l'économie régionale autour d'objectifs de transition énergétique. Ces raisons ont guidé le choix des Hauts-de-France pour cette étude, consacrée à la prise en compte des enjeux d'atténuation des émissions de GES dans les politiques régionales de transport.

Ce document de travail porte à titre principal sur l'action publique conduite par le conseil régional. Il prend également en compte les interactions avec les interventions des collectivités infrarégionales dans le cadre de l'exercice de leur compétence mobilité. Il donne un éclairage sur des actions et des leviers pour lutter contre le réchauffement climatique au niveau local : il s'appuie tant sur les réalisations de la Picardie et du NPDC que sur les programmes actuellement menés par les Hauts-de-France. En fonction des données disponibles, il tente de proposer une estimation des réalisations et du potentiel d'intervention d'une région et les difficultés qu'elle peut rencontrer. Il ne s'agit donc pas d'une évaluation de l'action de l'une de ces collectivités.

De cette étude consacrée à la prise en compte du climat dans les politiques de mobilité et à leur articulation avec les actions en matière de cohésion sociale, se dégageront, lorsque cela s'avère possible, les enseignements tirés de la réalisation des schémas tels que le Schéma régional climat air énergie (SRCAE)<sup>6</sup>, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et de la conduite des politiques publiques concernées. Ce document de travail traite principalement de la mobilité des voyageurs et de l'atténuation du réchauffement climatique, et comporte quelques incises sur le transport de marchandises. L'adaptation aux changements climatiques n'est pas traitée : ces deux sujets pourraient justifier à eux seuls une étude dédiée.

Cette analyse réalisée en contribution au rapport annuel du Haut conseil pour le climat répond à plusieurs interrogations :

- quelles actions de lutte contre le réchauffement climatique ont-elles été décidées concernant la mobilité ?
- Dans quelle mesure l'enjeu climatique est-il intégré aux politiques de mobilité ?

Elle repère les dispositifs explicitement consacrés à cet objectif, identifie les cobénéfices d'interventions relevant d'autres actions, et relève d'éventuelles contradictions dans certaines interventions.

#### Avertissement

La crise sanitaire du Covid-19 n'a pas permis la réalisation de ce rapport dans les conditions initialement envisagées (consultations et entretiens annulés, accès aux données).

Elle freine aussi la prise de décisions importantes par la région, comme l'organisation à mettre en place pour appliquer la loi d'orientation des mobilités (définition de bassins de mobilité, couverture du territoire par les autorités organisatrices de la mobilité - AOM, etc.).

Toutefois, au vu des éclairages et des pistes de réflexion qui se dégagent de l'action régionale, le tableau de ces interventions proposé ici, même moins ambitieux, a son utilité.

<sup>5</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4.*

<sup>6</sup> Le SRCAE de Picardie et celui du NPDC ont été adoptés en 2012. Une partie de ce dernier (volet éolien) et l'intégralité du premier ont été annulées par la justice administrative pour vice de procédure en 2016.



# 1. Derrière les enjeux climatiques et de transport : une mise à l'épreuve des fragilités économiques et sociales

## 1.1. Contexte économique, social, et panorama des émissions liées aux transports

La région Hauts-de-France est issue de la fusion de deux régions aux systèmes de transport très différents, dont la convergence s'est accélérée fin 2019. Avec six millions d'habitants, c'est la troisième région la plus peuplée de France<sup>7</sup>. Le revenu disponible médian par unité de consommation était en 2016 le deuxième plus bas de France métropolitaine, inférieur de 6 % à la médiane nationale<sup>8</sup>. Les richesses produites sont de l'ordre de 152 milliards d'euros (2018)<sup>9</sup>, ce qui la classe à cet égard au quatrième rang des régions.

Deux pôles d'influence et d'attractivité économique se distinguent et se détachent d'espaces plus résidentiels : le premier, la métropole de Lille, dont l'influence s'étend au bassin minier et à la Flandre intérieure. Le second, l'Île-de-France, se situe à l'extérieur de la région. Elle attire plus de 122 000 déplacements quotidiens en provenance des Hauts-de-France<sup>10</sup>. Cette répartition de l'activité autour de quelques zones explique que la région soit, comparativement aux autres, celle où les actifs ont le plus besoin de se déplacer, avec 71 % des actifs travaillant hors de leur commune de résidence, contre 64 % en moyenne nationale<sup>11</sup>. La carte 1 présente ces déséquilibres et détaille les sources de richesse régionale et leur répartition<sup>12</sup>.

Alors que la métropole de Lille et les zones d'emploi environnantes accueillent 36 % de la population régionale, la richesse qui y est produite représente 42 % de celle de la région. Près de 28 % de la richesse produite sur le territoire de la métropole est transférée vers les zones d'emploi environnantes (Flandre – Lys ; Roubaix – Tourcoing ; Béthune – Bruay ; Lens - Hénin et Douai) par les actifs domiciliés hors de la zone lilloise mais où ils exercent une activité professionnelle<sup>13</sup>.

La population régionale est, nous l'avons vu, relativement fragile : revenu plus faible que la médiane nationale, mais aussi taux de chômage plus élevé, de deux points supérieur à la moyenne nationale. Elle est vulnérable au renchérissement de la mobilité, sachant que certaines parties de son territoire sont rurales et enclavées, comme la Grande Thiérache<sup>14</sup>. Ces dernières cumulent des difficultés économiques – pour la Grande Thiérache, la part des actifs de 15 à 64 ans ayant un emploi est inférieure de 4 points à la moyenne régionale, le taux de pauvreté supérieur de près de 6 points à celle-ci.

<sup>7</sup> « [Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 6 003 800 habitants dans les Hauts-de-France](#) », Insee, *Flash Hauts-de-France*, n°85, 30 décembre 2019.

<sup>8</sup> « [Revenu, niveau de vie et pauvreté en 2016](#) », *Insee résultats*, chiffres détaillés, 20/12/2018.

<sup>9</sup> [Chiffres clés de la région Hauts-de-France](#), Préfecture de Région, 13 décembre 2019.

<sup>10</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET, Annexe 4*.

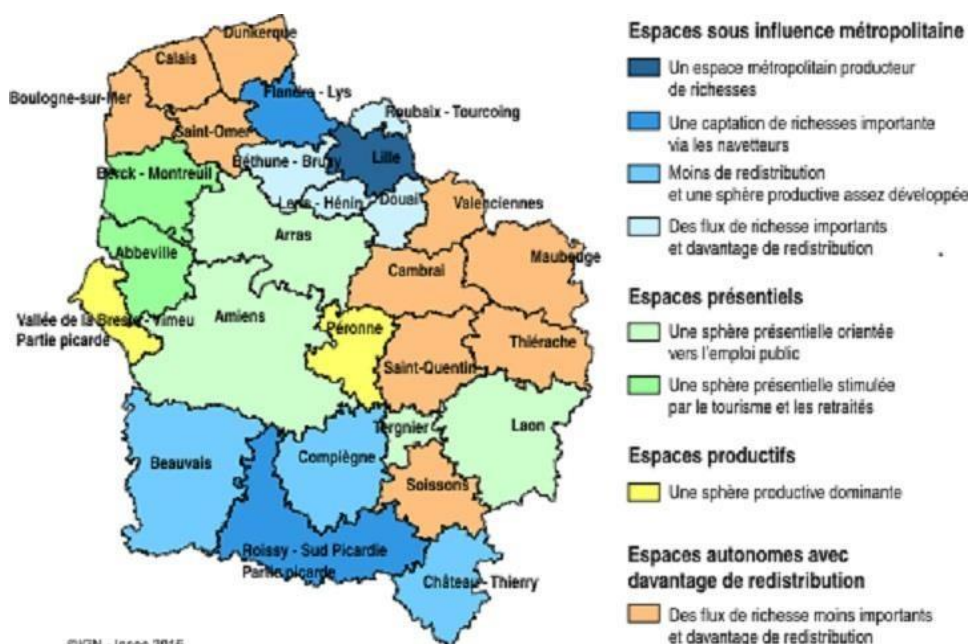
<sup>11</sup> « [Première région de France pour les déplacements domicile-travail](#) », *Insee Analyses*, Hauts-de-France, n°18, 6 juillet 2016.

<sup>12</sup> « [De quoi vivent les territoires ? Des fonctionnements similaires de part et d'autre de l'ancienne frontière régionale](#) », *Insee Analyses*, Hauts-de-France, n°15, 30 mai 2016.

<sup>13</sup> Notons toutefois que les déplacements intra-territoires, au sein d'une même commune rurale ou urbaine représentent 28 % des déplacements, et au sein d'une même commune urbaine, 24 %<sup>13</sup>. Ces déplacements relèvent des compétences des AOM infrarégionales.

<sup>14</sup> Arrondissements de Vervins et d'Avesnes-sur-Helpe. « [La Grande Thiérache, entre difficultés économiques et richesses naturelles. Territoires des Hauts-de-France](#) », *Insee Flash*, Hauts-de-France, n°73, 12 septembre 2019.

Carte 1 – Hauts-de-France : quatre groupes de zones d'emploi



©IGN - Insee 2015  
 Sources : Insee, Filosofi 2012 ; DGCL, année fiscale 2012 ; DGFIP, Recensement des éléments d'imposition année fiscale 2012 ; Recensement de la population 2012.

Le territoire est résidentiel, avec 85 emplois pour 100 actifs occupés, et des flux domicile-travail largement tournés vers l'extérieur. Alors qu'il accueille 9 600 navetteurs d'autres territoires, il en sort 24 000. Si la population rurale représente un faible pourcentage de la population des Hauts-de-France (6 % en 2013, suivant la méthodologie du CGET, 2016<sup>15</sup>) et par rapport à la moyenne nationale (12 %), sa situation met à l'épreuve la cohésion sociale et constitue une réalité à prendre en compte. Le SRADDET présente des orientations (voir *infra* partie 2) dédiées au désenclavement de ces espaces. Les financements consacrés à cet effort sont importants, notamment dans le cadre des CPER (voir *infra* partie 2). L'intérêt d'agir sur la localisation des activités, des populations et l'aménagement du territoire est d'autant plus marqué que les fonds consacrés au développement d'infrastructures routières peuvent être substantiels, en particulier lorsqu'ils sont rapportés à la part de la population concernée.

La vulnérabilité économique associée au besoin de déplacements s'observe dans ces espaces peu denses, territoires de bocage, difficiles à desservir en transports collectifs. Elle se remarque aussi dans des zones urbaines comme le bassin minier. À cheval entre le Nord et le Pas-de-Calais, entre Valenciennes et Bruay-la-Buissière, celui-ci est marqué par un taux de pauvreté supérieur de 4 points à celui de la région<sup>16</sup> et un taux d'activité de la population qui lui est inférieur de deux points. Pour 441 000 actifs en emploi en 2016, le territoire offrait 390 000 emplois, un écart croissant depuis une dizaine d'années. Le caractère résidentiel du territoire se renforce, ainsi que les distances parcourues entre le domicile et le travail. Quotidiennement, c'est un quart des actifs qui se rend sur un autre territoire pour travailler, 55 % d'entre eux dans l'aire urbaine de Lille<sup>17</sup>. Ces déséquilibres

<sup>15</sup> « [Un territoire contrasté mais attractif. L'espace rural des Hauts-de-France](#) », Insee Analyses, Hauts-de-France, n°63, 30 novembre 2017.

<sup>16</sup> « [Le bassin minier : un territoire densément peuplé confronté à diverses fragilités sociales. Territoires des Hauts-de-France](#) », Insee Flash, Hauts-de-France, n°74, 17 septembre 2019.

<sup>17</sup> 13 % : à destination d'Arras ; 4 % de Paris ; 3 % de Cambrai.

territoriaux et la spécialisation des territoires s'accroissent, accentuant le besoin de déplacement, les coûts économiques et les nuisances environnementales associées<sup>18</sup>.

En 2017, les transports représentaient 20 % des émissions directes de GES de la région<sup>19</sup>. Ces émissions se montent à 7,2 MtCO<sub>2</sub>eq, soit environ 5 % des émissions françaises liées aux transports alors que la région représente 9 % de la population nationale. Parmi les facteurs explicatifs il faut citer la forte densité de population de la région (moindre besoin de déplacement) et une plus faible motorisation des ménages par rapport à la moyenne nationale. Les émissions associées au transit de marchandises étant difficiles à comptabiliser, elles peuvent être sous-estimées.

Parmi les émissions dues aux déplacements en Hauts-de-France, le transport routier est la source de 94,5 % des émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), devant le transport aérien (près de 3,5 %)<sup>20</sup>.

En valeur absolue et à l'échelle des Hauts-de-France, les émissions directes du transport routier ont augmenté de 5 % entre 2009 et 2017<sup>21</sup>. En France, elles sont en hausse de 8 % sur la même période<sup>22</sup>. Une étude conduite par la DREAL Hauts-de-France<sup>23</sup> attribue en partie cette hausse plus faible observée, à la diminution de la vitesse moyenne et du kilométrage parcouru en lien avec la hausse des prix de l'énergie entre 2009 et 2012, puis en 2017. Dans une région où les fragilités économiques des habitants sont plus importantes qu'ailleurs, il est possible que les ménages aient davantage limité leur consommation de carburant. Outre cela, l'installation croissante de radars sur les voies à grande vitesse a pu jouer, limitant les vitesses de circulation et, de fait, la consommation de carburant<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Une situation mise en évidence par des travaux réalisés sur les phénomènes de métropolisation : « [Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ?](#) », *La Note d'analyse*, n°53, février 2017.

« [Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants](#) », *La Note d'analyse*, n°64, novembre 2017.

<sup>19</sup> Au niveau national, cette part est de 31 %. Elle est ainsi plus faible pour la région Hauts-de-France, où l'industrie représente une part plus importante des émissions (48 %, contre 23 % en France). Source : Observatoire climat, Hauts-de-France (2019), *Bilan des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie en Hauts-de-France*, fiche de synthèse n°6, novembre.

Les émissions directes de GES sont en hausse dans les Hauts-de-France de 7 % depuis 2013. En France, elles sont en baisse de 4 %, tous secteurs confondus, sur la même période.

<sup>20</sup> Sources : Observatoire climat du Nord-Pas-de-Calais (2015), « Transports et climat en Nord-Pas-de-Calais », *Feuillelet thématique* n°4. Observatoire Climat NPDC, d'après CITEPA, 2010 - 2014 ; Norclimat, 2015.

Principalement au départ et à l'arrivée des aéroports de Lille-Lesquin et Beauvais. L'évolution du trafic aérien est préoccupante car entre 2013 et 2017, l'aéroport de Lille-Lesquin a connu une hausse du trafic de près de 40 %, contre près de 35 % en moyenne pour la France métropolitaine. Cette progression est en partie le fait des compagnies à bas coût, pour des vols intérieurs. Les lignes à bas coût représentent 80 % du trafic. Sources : Bulletins Statistiques DGAC 2017 et 2014.

« [Bilan économique 2018 - Hauts-de-France](#) », *Insee Conjoncture*, Hauts-de-France, n°18, 6 juin 2019.

<sup>21</sup> Source : Observatoire climat des Hauts-de-France (2019), *Bilan des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie en Hauts-de-France*, fiche de synthèse n°6, novembre.

<sup>22</sup> Sources : [Suivi de la stratégie nationale bas-carbone \(SNBC\)](#), indicateurs.

[Chiffres clés du climat, France Europe, Monde, Édition 2020](#), Commissariat général au développement durable.

<sup>23</sup> [Évaluation des schémas régionaux climat, air, énergie, Nord-Pas-de-Calais et Picardie](#), rapport Région Hauts-de-France, Préfecture de région, ADEME, septembre 2017.

<sup>24</sup> [La politique d'implantation des radars](#), Sénat, Rapport d'information, commission des Finances, 18 juillet 2017, p. 79.

Cerema (2015), [Évaluation du contrôle automatique des vitesses - Rapport annuel 2013](#).

Si cette hausse des émissions est moins rapide qu'à l'échelle de la France, elle va toutefois à l'encontre des objectifs climatiques européens, nationaux et régionaux.

Concernant la mobilité des voyageurs, qui représente environ trois cinquièmes des émissions dues aux transports, la part modale de la voiture s'élève à 78,3 %, celle des transports en commun à 8,7 % (2016<sup>25</sup>), contre 70 % en moyenne nationale pour le premier mode cité (tableau 1 et graphique 1)<sup>26</sup>.

Le levier le plus important de réduction des émissions de GES est celui des trajets domicile-travail, soit 23 % des déplacements pour 26 % des émissions des transports de voyageurs en Hauts-de-France<sup>27</sup>. Ceux-ci sont prévisibles et réguliers : il est donc plus aisé d'identifier et de mettre en place des solutions pérennes.

L'empreinte carbone des trajets effectués par les actifs et les étudiants des Hauts-de-France est supérieure de 4 % par personne et par an, par rapport à la moyenne des navetteurs quotidiens (hors Île-de-France), du fait de distances parcourues plus longues – 2 km de plus que la moyenne nationale – et de la part plus élevée que la moyenne nationale qu'occupe la voiture dans les trajets domicile-travail. Ces distances s'accroissent : le parcours moyen passe de 9,3 km à 10,3 km en Hauts-de-France entre 1999 et 2010. Sur la même période, la part modale de la voiture s'est accrue de 4 points. Entre 2006 et 2016, 29 000 personnes supplémentaires se sont déplacées en voiture pour aller sur leur lieu de travail, sur un total de 2,26 millions d'actifs occupés en 2016 (2,28 millions en 2006)<sup>28</sup>. Le lien entre lieu d'habitation et lieu de travail se distend encore – de 69 % en 1999, la proportion de personnes qui travaillent hors de leur commune de résidence passe en 2016 à 71 %<sup>29</sup> –, ce qui a des implications en termes de financement et d'organisation des infrastructures, de services et niveaux d'action publique concernés.

Les déséquilibres régionaux se renforcent, les pôles d'emploi comme Lille attirent de plus en plus d'actifs, au détriment des zones déjà peu attractives comme le bassin minier (carte 2). Entre 2009 et 2014, de grands pôles urbains comme Lille et Villeneuve-d'Ascq ont fait état d'une progression de l'emploi de 5 %, les communes appartenant à la couronne de grands pôles d'emplois de +2,2 %, tandis que les communes des pôles moyens ont connu une baisse de 4,8 % et celles des petits pôles de 3,5 %<sup>30</sup>.

La congestion routière s'accroît autour des grands pôles d'emploi, entraînant une hausse des émissions de GES au kilomètre parcouru<sup>31</sup>.

---

<sup>25</sup> Audition de M. Rabaud, 15 mars 2020, [Rapport-Avis](#), CESER Hauts-de-France.

<sup>26</sup> « [Sept salariés sur dix vont travailler en voiture](#) », *Insee Focus*, n°143, 13 février 2019. Chiffres de 2015.

<sup>27</sup> Source : Voir note 26. Pour la Picardie, cette part est de 14 % des déplacements et 21 % des émissions de GES, ce qui signifie que la part des trajets pendulaires dans les émissions et le besoin de transport sont beaucoup plus élevés dans l'ancienne région NPDC. Les réponses apportées doivent donc être en partie différenciées.

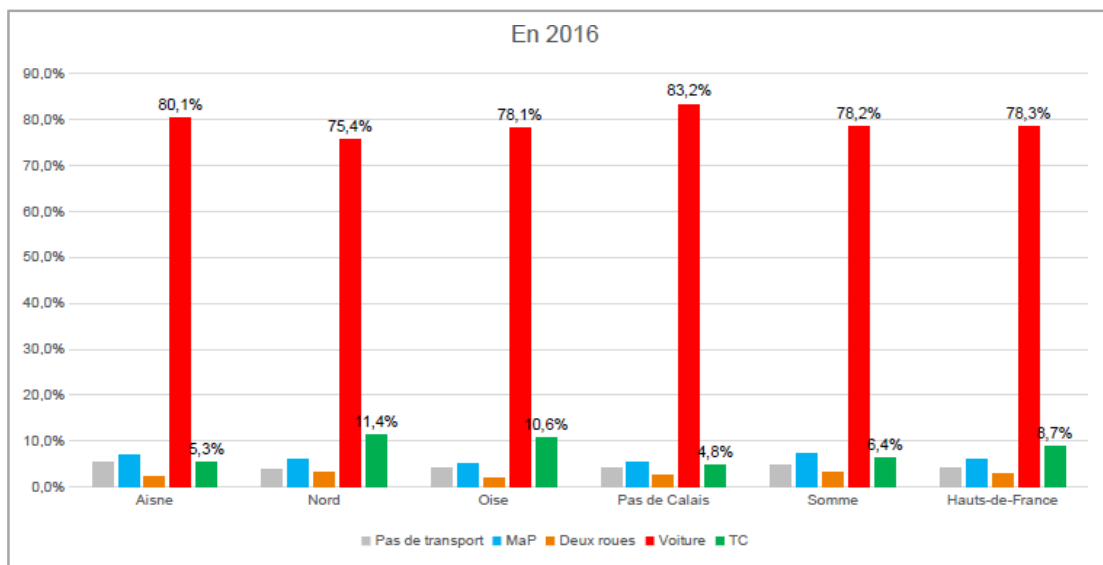
<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Rapport I*

<sup>30</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *op. cit.*

<sup>31</sup> Observatoire Climat NPDC d'après Insee, DREAL – Profil environnemental.

**Tableau 1 – Hauts-de-France : pratiques de mobilité par départements et en région**

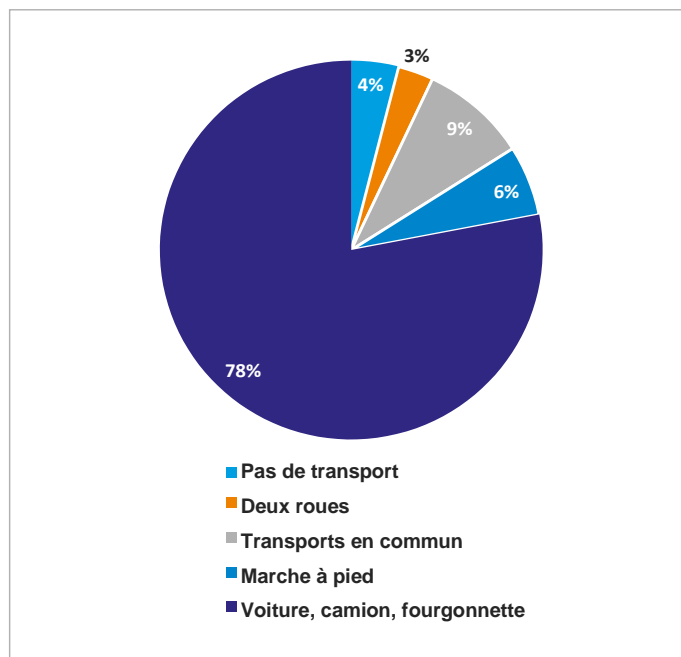


\* MaP : marche à pied.

\*\* TC : transports en commun.

Source : [Audition de M. Rabaud, 15 mars 2020, CESER Hauts-de-France](#)

**Graphique 1 – Moyens de transport utilisés pour se rendre au travail, part modale en 2016 (Hauts-de-France)**



Source : Insee, RP2017 exploitation principale, géographie au 01/01/2020.

## 1.2. Quelle mobilité dans les Hauts-de-France ?

### 1.2.1. Une forte dépendance à la voiture qui s'accroît

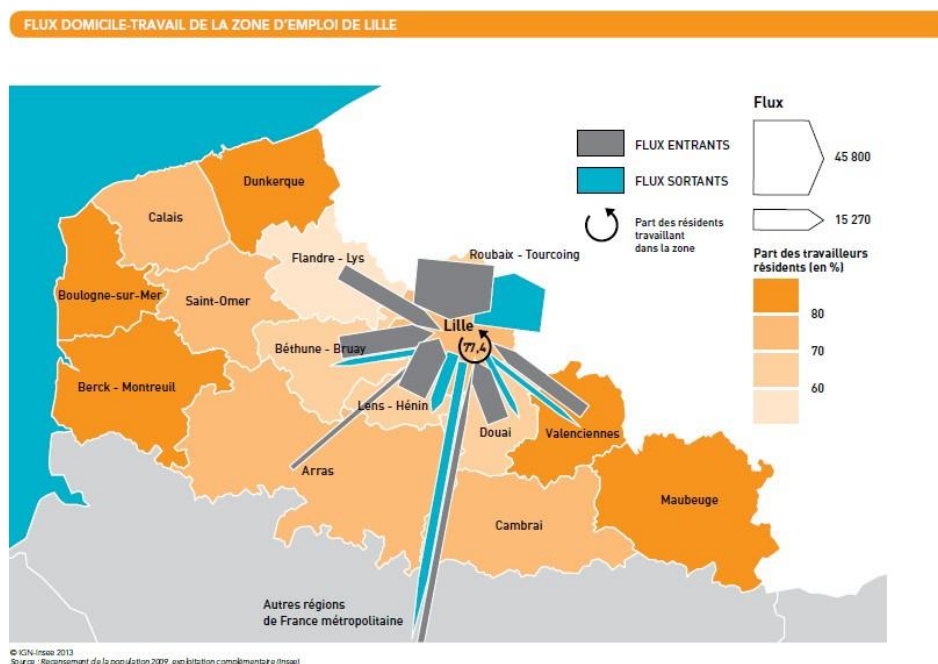
La part des déplacements domicile-travail dans la mobilité est élevée et représente près du

quart des émissions de gaz à effet de serre. Elle est liée à des déséquilibres régionaux, entre la localisation des emplois et celle des lieux d'habitation<sup>32</sup>.

Cela se traduit également par des trajets interrégionaux. Entre 2008 et 2013, ces déplacements au départ des Hauts-de-France et vers une région ou un pays frontalier ont augmenté de 8,5 % (+14 550 voyageurs)<sup>33</sup>.

Ces mobilités sortantes sont avant tout le fait des professions intermédiaires (28 %), des ouvriers (28 %) et des employés (22 %)<sup>34</sup>, sachant que ces catégories socioprofessionnelles représentent respectivement 26 %, 25 % et 29 % de la population régionale d'actifs ayant un emploi<sup>35</sup>.

## Carte 2- Flux entrants et sortants domicile-travail



Source : Direccte, Hauts-de-France, Synthèse n°33.

Les hommes sont légèrement surreprésentés parmi ceux qui travaillent hors de leur commune de résidence (dits navetteurs) (55 %), contre (53 %) au niveau national. 74 % des hommes actifs travaillent hors de leur commune de résidence, contre 67 % des femmes. Les trajets des premiers sont un peu plus chronophages (29 minutes) que ceux des secondes (26 minutes). Il en est de même pour les longs trajets : les trajets de 55 minutes ou plus concernent 9,8 % des hommes contre 6 % des femmes. Les problèmes associés à la mobilité quotidienne longue concernent un peu plus les hommes que les femmes. Ceux associés aux déplacements sur courte distance, qui peuvent être importants lorsque les solutions de transport sont limitées, pèsent davantage sur les femmes.

<sup>32</sup> Note de France Stratégie, métropoles et territoires avoisinants, inclut Lille.

<sup>33</sup> Voir note 31.

<sup>34</sup> Audition de M. Rabaud, 15 mars 2020 (*op. cit.*), et Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Rapport II.*

<sup>35</sup> [Dossier complet. Région des Hauts-de-France \(32\)](#), Chiffres détaillés, Insee, 29 juin 2020.

### 1.2.2. Des fragilités économiques et sociales dont il faut tenir compte dans les mesures environnementales

La dépendance à la voiture renforce les fragilités sociales et économiques existantes. Si des données à la maille de la région ne sont pas disponibles, elles existent à la maille de certaines agglomérations et bassins d'emploi, comme Lille et Lens. Si un peu plus de 10 % des ménages de France métropolitaine consacrent 4,5 % ou plus de leur revenu aux dépenses de carburant contraintes, en NPDC, cette part est d'un peu plus de 7 %<sup>36</sup>. Dans la région, c'est le cas de 40 % des ouvriers et d'un peu plus de 21 % des cadres, contre un peu moins de 20 % et de 6 % respectivement à l'échelle nationale<sup>37</sup>. Les ouvriers sont donc particulièrement sujets à la vulnérabilité énergétique dans la région Hauts-de-France. La dépendance à la voiture affecte aussi les cadres, qui parcourent de longues distances pour se rendre au travail, même si leur fragilité économique n'est pas comparable à celle des ouvriers. En dehors des zones urbaines, près de 48 % des ouvriers sont dans cette situation en Nord-Pas-de-Calais<sup>38</sup>.

La précarité énergétique liée à la mobilité, définie dans une étude menée par la Mission bassin minier<sup>39</sup> comme étant une part du revenu disponible d'un ménage consacrée à ses dépenses de carburant supérieure à 7 % touche largement les habitants du bassin minier. Elle concerne principalement les travailleurs aux revenus peu élevés et les ménages biactifs avec enfants<sup>40</sup>. Ce sont des ménages habitant en périphérie de l'aire métropolitaine de Lille, dans des espaces peu denses. Différentes simulations réalisées par la Mission bassin minier montrent la vulnérabilité des ménages à la hausse du coût de la mobilité (une hausse de 15 % de ce coût pourrait entraîner 35 000 ménages supplémentaires en situation de précarité, sachant qu'ils étaient estimés à 130 000 en 2011, date de l'étude).

S'ajoutant aux enjeux environnementaux, les difficultés d'accès à la mobilité posent différents types de problèmes, que des actions en matière de transition écologique pourraient contribuer à résoudre (lutte contre l'étalement urbain, essor des mobilités douces, etc.). En effet, la dépendance à la voiture crée des problèmes d'ordre économique, au regard du coût de cette mobilité. Au-delà de l'achat régulier de carburant, les ménages peuvent rencontrer des difficultés pour l'achat d'un véhicule et le financement du permis de conduire, sachant que 18,3 % de la population régionale vit sous le seuil de pauvreté (2014)<sup>41</sup> - 14,1 % pour la France la même année<sup>42</sup>. En Hauts-de-France, le taux d'équipement automobile est de 81 %, contre 84 % en moyenne dans les autres régions françaises hors Île-de-France. Dans certaines zones rurales sans accès aux transports

<sup>36</sup> Voir Observatoire climat du Nord-Pas-de-Calais (2015).

<sup>37</sup> CGDD et Insee (2015), « Vulnérabilité énergétique. Loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget des ménages », *Le point sur*, n°197.

<sup>38</sup> Voir Observatoire climat du Nord-Pas-de-Calais (2015).

<sup>39</sup> Mission Bassin minier (2015), *Approche de la précarité énergétique liée à la mobilité à l'échelle de l'Aire métropolitaine de Lille. Rapport final*. Il n'existe pas de référence harmonisée à l'échelle nationale, contrairement à ce qui est le cas pour la précarité énergétique dans l'habitat ;

voir notamment : Audrey Berry, Céline Guivarch, Yves Jouffe, Nicolas Coulombel, [« Comment mesurer la précarité énergétique en matière de transport »](#), *Revue de l'Énergie*, Conseil Français de l'Énergie, 2015, p.203-209.

<sup>40</sup> Mission Bassin minier (2015), *Approche de la précarité énergétique liée à la mobilité à l'échelle de l'Aire métropolitaine de Lille. Rapport final*.

<sup>41</sup> « [Une pauvreté très élevée, mais moins intense](#) », *Insee Analyses*, Hauts-de-France, n°78, 15 mai 2018.

<sup>42</sup> « [Les niveaux de vie en 2014](#) », *Insee Première*, n°1614, 6 septembre 2016. Et voir note 6.

collectifs, plus d'un cinquième des foyers est non motorisé<sup>43</sup>.

Sans solution alternative, ces foyers rencontrent ainsi des difficultés d'insertion et d'accès à l'emploi. Alors que la population au chômage est dans la région supérieure de deux points à la moyenne pour la France métropolitaine, renoncer à un emploi du fait d'une sédentarité subie est fréquent. Chez les personnes en insertion, une sur deux a déjà refusé un emploi ou une formation en raison de problèmes pour se déplacer, et 28 % a déjà abandonné une activité pour cette raison (données nationales)<sup>44</sup>. Selon une étude menée par le cabinet Auxilia (*Ibid.*) à l'échelle de la France et rapprochant niveau de vie, perception de minima sociaux et situation professionnelle, ce seraient près de 7 millions d'adultes en âge de travailler qui seraient concernés par des difficultés de mobilité.

Cela rend également plus difficile l'accès aux soins, en particulier en zone peu dense et pose des difficultés d'ordre social, car ne pouvoir se déplacer ne facilite pas les liens sociaux et l'accès aux loisirs.

Ainsi, les espaces où la sédentarité est subie sont ceux qui cumulent plusieurs types de fragilité : éloignement aux bassins d'emploi, faible niveau de qualification, déclin économique, comme pour les zones d'emploi de Maubeuge, de Saint Quentin ou de la Thiérache<sup>45</sup>. Pour ces zones périurbaines peu denses et rurales où la desserte en transport collectif est faible (dans la région, 54 % de leurs habitants sont à plus de 10 minutes d'un arrêt, et la fréquence des dessertes est faible<sup>46</sup>), cela rend plus délicat l'accès aux études de second cycle et à la formation professionnelle. La mobilité est donc autant un enjeu environnemental qu'économique, sanitaire et social.

Dans ces territoires, une partie des populations fait état de freins psychologiques importants à la mobilité, qui peut découler d'une faible maîtrise de l'écrit. Le taux d'illettrisme en Hauts-de-France est de 5,1 % et peut même atteindre 6,9 % dans l'Aisne, par rapport au niveau national de 3,6 %<sup>47</sup>. L'illettrisme empêche de lire un plan, de comprendre l'organisation des lignes de transport, les horaires, d'acheter un billet, en particulier aux caisses automatiques, de plus en plus utilisées. Il rend aussi plus difficile le recours aux tarifs sociaux proposés par les collectivités, qui supposent de compléter des formulaires administratifs. Dans une région fortement touchée par la pauvreté et l'exclusion (chômage, taux le plus faible de France métropolitaine pour le recours aux soins<sup>48</sup>, comme vu précédemment par exemple), avoir une carte bleue pour acheter ses billets, connaître le comportement à adopter dans les transports constitue une barrière à la décision d'utiliser les transports publics à ne pas négliger. Être en situation d'illettrisme est aussi un frein à l'utilisation d'outils numériques, alors que les supports de ce type sont de manière croissante utilisés pour organiser la mobilité (plateformes de covoiturage, horaires, réservations).

À la campagne mais aussi en ville, l'éloignement social peut s'accompagner d'appréhensions fortes relatives à l'idée de se déplacer, d'organiser son trajet, qui viennent renforcer l'isolement. Cela est d'autant plus pénalisant que la moitié des personnes en situation

---

<sup>43</sup> SRADDET, Hauts-de-France, Annexe 4 : Planification Régionale de l'Intermodalité et Planification Régionale des Infrastructures de Transport. Ou Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4*

<sup>44</sup> Auxilia (2013), *Mobilité, insertion et accès à l'emploi. Constats et perspectives. Rapport 2013. Synthèse.*

<sup>45</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Rapport II.*

<sup>46</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4*, p. 20.

<sup>47</sup> Voir note 6.

<sup>48</sup> Voir note 6.



d'illettrisme habite dans des zones peu densément peuplées<sup>49</sup>, et donc mal desservies en transports publics.

### 1.3. Quelles infrastructures pour la région, avec quel potentiel de décarbonation ?

Le ferroviaire est relativement développé dans les Hauts-de-France. La région représente 10 % du réseau ferré national en kilométrage, dont près des deux-tiers est électrifié<sup>50</sup> (environ 55 % pour la France). 15 % du réseau grande vitesse national se trouve sur le territoire de la région. 185 000 voyages quotidiens sont effectués en TER. Le système des TER à Grande Vitesse (TER-GV), unique en France jusqu'à 2017, a été mis en place en 2000 par la région NPDC et est désormais actif sur l'ensemble des Hauts-de-France. Il s'agit de TGV financés en partie par la région et effectuant des liaisons régionales à grande vitesse. Il vise à accroître la fréquentation régionale des trains. Sur la ligne connectant Lille à Paris, ce système a permis d'augmenter le nombre de voyageurs et le taux de remplissage pour les tronçons reliant Lille à Dunkerque, Calais et Boulogne.

Cela permet de rendre accessibles en moins d'une heure et par voie ferroviaire les grandes villes de la région. L'offre (véhicules.km) a été accrue de 1,36 % entre 2012 et 2017, la fréquentation (milliers de voyageurs.km) de 30,43 %<sup>51</sup>. En 2019, elle était de 1,31 millions de trains.km, pour monter à 2,18 millions de trains en 2020 avec le nouveau service annuel. Cela représente environ 10 % de l'offre TER des Hauts-de-France<sup>52</sup>.

Plus de 96 % de la population régionale habite à 10 kilomètres ou moins d'une desserte ferroviaire, et 20 % de la population régionale, 31,5 % des emplois et 45 % des lycéens se trouve à moins d'un kilomètre d'une telle desserte : le potentiel de développement de ce mode de transport bas carbone est non négligeable.

Plusieurs projets sont envisagés comme le développement d'un service express métropolitain pour Lille (horizon 2030), renforçant l'intégration du réseau TER avec le réseau de transports urbains lillois (aménagement des gares, des interconnexions, des fréquences de desserte). L'ambition est de créer l'équivalent du RER francilien dans les Hauts-de-France et par là de renforcer la desserte de l'agglomération lilloise, du territoire de l'Eurométropole et du Bassin minier<sup>53</sup> (voir infra partie 2). La liaison Roissy-Picardie, envisagée pour le milieu de la décennie vise à renforcer la connexion du sud de la région avec la région parisienne. Son principal point d'entrée ferroviaire actuel, la gare du Nord est engorgée, et cette nouvelle liaison déboucherait sur une solution de transport pour une partie des navetteurs utilisant la route pour se rendre sur leur lieu de travail. Le coût de la première phase de travaux, à échéance 2024, comportant des aménagements de lignes et de gares existantes ainsi que la construction de nouvelles infrastructures, est estimé à 310 millions d'euros, dont près de 34 % financés par la région (un peu plus de 51 % par l'État, et SNCF Réseau à hauteur d'un peu plus de 5 %)<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> [État des lieux : les données et chiffres clés](#), Délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale.

<sup>50</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4*.

<sup>51</sup> Chambre régionale des comptes, Hauts-de-France (2019), [« La politique des transports express régionaux de voyageurs »](#), Région Hauts-De-France. Enquête, Exercices 2012 et suivants.

<sup>52</sup> Source : Conseil régional des Hauts-de-France.

<sup>53</sup> [Schéma directeur des infrastructures de transports à horizon 2035](#). Bilan de la concertation-décision, Métropole européenne de Lille, délibération, 28 juin 2019.

<sup>54</sup> Chambre régionale des Comptes, Hauts-de France (2019), *op. cit.*

Ce potentiel de valorisation s'ajoute à celui ouvert par le développement des mobilités actives (vélo, marche), la réduction des besoins de mobilité (aménagement du territoire, de l'organisation du travail), les mobilités alternatives (covoiturage), des leviers pouvant être activés à travers la mise en place de différentes politiques publiques (voir partie 3). Le réseau cyclable régional est de 1 300 km en 2020, dont la moitié en site propre. La région a annoncé son souhait de le développer pour accueillir davantage de touristes, une extension qui pourrait être une opportunité pour la mobilité du quotidien si les itinéraires sont réalisés en cohérence avec les besoins des navetteurs. Dans son projet de SRADDET, elle souligne l'intérêt d'assurer cette contribution à l'amélioration des déplacements domicile-travail, en cohérence avec les autres collectivités ayant mis en place des schémas cyclables (département du Nord par exemple, plans de déplacements intégrant les circulations à vélo pour le bloc communal, exemple de la métropole de Lille).

Dans le domaine fluvial, le trafic de voyageurs est avant tout dédié au tourisme. Pour les marchandises, il s'agit d'une ressource importante, avec 1 100 km de voies accessibles à la navigation (tableau 4). Seul un tiers de ce trafic est destiné aux échanges régionaux ou nationaux, et Voies Navigables de France considère comme envisageable un doublement du trafic sur le réseau régional sans évolution des infrastructures<sup>55</sup>. Par tonne transportée, un convoi fluvial de 3 000 tonnes, qui transporte autant de marchandises que 150 camions, émet quatre fois moins de CO<sub>2</sub>. La région accueille aussi trois grands ports : celui de Dunkerque, qui est le troisième port français en tonnes de marchandises transportées ; Calais, premier port pour le transport de passagers, et Boulogne, premier port de pêche. 20 % des entreprises de transport par voie d'eau en France se trouvent sur le territoire régional<sup>56</sup>. Des perspectives de report modal s'ouvrent avec la réalisation du Canal Seine Nord Europe, prévue pour la fin de la décennie, qui devrait connecter le bassin parisien au nord de l'Europe par voie fluviale.

Complétant l'offre ferroviaire interurbaine, le conseil régional gère des lignes d'autocar interurbains : 349 lignes régulières transportent quotidiennement 280 000 passagers<sup>57</sup>. Si 80 % de ceux-ci est un public scolaire, l'ouverture de telles lignes à une clientèle commerciale constitue une opportunité, tant pour les personnes ne disposant pas d'un permis de conduire ou d'une voiture que pour celles qui souhaitent limiter son usage. Il faut noter l'hétérogénéité de la couverture régionale : les grandes agglomérations et les pôles d'emplois majeurs sont mieux desservis que les territoires moins denses, où l'offre est plus légère, comme l'est et le sud de l'Aisne, l'ouest de la Somme ou le centre-ouest du Pas-de-Calais<sup>58</sup>. Un des défis de la nouvelle région est ainsi de renforcer la complémentarité de ces différents réseaux – y compris avec les mobilités douces, comme l'envisage le projet de SRADDET –, d'assurer leur harmonisation pour favoriser l'intermodalité et d'étendre la couverture du territoire en tenant compte de la diversité des situations. Se posent également des enjeux de valorisation des différents types d'infrastructures et d'extension de certaines dessertes en fonction des besoins et des ressources disponibles, en vue de diminuer l'empreinte carbone de la mobilité et de renforcer la cohésion sociale. Actuellement, les infrastructures relevant de modes de déplacement fortement émetteurs de gaz à effet de serre font l'objet de projets d'extension.

Les liaisons routières sont très développées : en particulier, le réseau autoroutier représente 10,3 % du kilométrage national, alors qu'il dessert 5,8 % du territoire métropolitain

---

<sup>55</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4.*

<sup>56</sup> Préfecture de Région, *op cit.*

<sup>57</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4.*

<sup>58</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET, Annexe 4.*

(carte 3)<sup>59</sup>. La plupart du réseau routier rapide est gratuit, ce qui incite à son usage – et constitue un soutien de l'État envers la mobilité individuelle. Certaines liaisons routières sont fortement congestionnées, notamment l'autoroute A1 entre l'ancien bassin minier et Lille, sur laquelle la vitesse moyenne à heure de pointe est inférieure à 30 km/h<sup>60</sup>. L'engorgement de l'accès à Lille constitue une opportunité pour repenser la desserte de la métropole. Le projet de SRADDET envisage de développer l'accessibilité de la métropole lilloise, notamment avec le projet de Réseau Express Hauts-de-France (voir *infra* partie 2) à horizon 2030, avec lequel le service express métropolitain lillois s'articule.

La région dispose de deux aéroports régionaux, Lille-Lesquin et Beauvais-Tillé, qui en 2017 représentaient un trafic de 5,5 millions de passagers<sup>61</sup>. L'aéroport de Beauvais est le 10<sup>e</sup> de France en termes de trafic, et il s'appuie sur la proximité de Paris pour accroître sa fréquentation. Le trafic de celui de Lille a progressé de 10 % en moyenne chaque année depuis 2009, notamment avec l'essor des compagnies à bas coût.

**Carte 3 – Les infrastructures : état des lieux et projets en 2018**



Source : Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Rapport I.*

<sup>59</sup> SRADDET, Annexe 4, *op. cit.*

<sup>60</sup> SRADDET, Annexe 4, *op. cit.*

<sup>61</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Rapport I.*

## 1.4. Quels objectifs régionaux et quelle trajectoire ?

La région est chef de file en matière de transition énergétique et climatique. Elle élabore un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), un schéma régional des infrastructures de transport ainsi qu'un schéma régional de l'intermodalité, ces deux derniers étant intégrés au premier (tableau 2). Le SRADDET intègre l'ancien Schéma régional climat air énergie (SRCAE), qui fixait dans un document distinct les ambitions climatiques de la région. Coordonnés, ces schémas établissent les objectifs régionaux en matière d'atténuation du réchauffement climatique et les stratégies sectorielles visant à y contribuer.

Les SRCAE, comme le projet de SRADDET s'appuient largement sur les leviers technologiques pour diminuer les émissions de GES dans les transports, à rebours des pratiques observées ces dernières années (essor des véhicules de type SUV<sup>62</sup>).

**Tableau 2 - Secteur des transports : le Schéma régional climat air énergie  
les anciennes régions Picardie et Nord-Pas-de-Calais**

	Objectifs 2020	Résultats	Objectifs 2030	Commentaires
Transports, SRCAE consolidés	-35 % GES par rapport à 2005.	-5 % entre 2005 et 2015 <sup>63</sup> .	-30 % GES par rapport à 1990.	Réalisé : +23 % en 2013 par rapport à 1990 <sup>64</sup> , ralentissement de la hausse.
Transport de voyageurs	NPDC : +50 % part modale des transports collectifs entre 2010 et 2020.  NPDC : taux d'occupation des véhicules pour les trajets domicile-travail : de 1,1 à 1,2 <sup>65</sup> .	6,4 % en 2010, 6,7 % en 2016 ;  1,1 en NPDC, 1,04 en Picardie (2009).		Ensemble des trajets domicile-travail : +72 % entre 1990 et 2014 <sup>66</sup> , soit 490 millions de voyageurs.km : importants volumes à absorber.

Sources : SRCAE NPDC ; SRCAE Picardie ; DREAL (2017), *Évaluation des SRCAE NPDC et Picardie*. Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET*. Observatoire climat des Hauts-de-France (2019), *Bilan des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie en Hauts-de-France*, fiche de synthèse n°6, novembre.

<sup>62</sup> [Marché auto France : en hausse en 2019](#).

<sup>63</sup> Néanmoins cette tendance n'est pas continue car les émissions ont au contraire augmenté de 5 % entre 2009 et 2017.

Sources : Observatoire climat des Hauts-de-France (2019), *Bilan des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie en Hauts-de-France*, fiche de synthèse n°6, novembre. Conseil régional du NPDC (2012), SRCAE.

<sup>64</sup> Sources : Observatoire climat du Nord-Pas-de-Calais (2015), « Transports et climat en Nord-Pas-de-Calais », *Feuillelet thématique* n°4. Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET, Annexe 1*.

<sup>65</sup> Était également fixée une réduction de 15 % (1990-2020) pour les émissions de gaz à effet de serre des véhicules du parc roulant régional.

<sup>66</sup> Observatoire climat, Hauts-de-France.

Les SRCAE fixaient pour objectif la généralisation des plans de déplacements des entreprises (PDE). De tels documents avaient été rendus obligatoires pour les établissements de plus de 500 salariés<sup>67</sup> par le Plan de protection de l'atmosphère (PPA) établi à l'échelle interdépartementale entre le Nord et le Pas-de-Calais en 2014. En novembre 2017, sur le périmètre du Plan de Protection de l'Atmosphère du NPDC, 25 % des entreprises obligées avaient mis en place un tel dispositif, et 17 % le préparaient. Ces dispositifs, désormais nommés Plans de mobilité, sont devenus obligatoires au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>68</sup> pour les entreprises de plus de 100 salariés regroupés sur un même site et se situant sur le périmètre d'un plan de déplacements urbains. En France, en janvier 2019, 8 % des assujettis avaient établi un plan de mobilité<sup>69</sup>.

Les ambitions fixées dans les SRCAE allaient dans le sens d'un effort de lutte contre le réchauffement climatique, mais force est de constater que les acteurs régionaux n'ont pas réussi à concrétiser leurs ambitions. Pour rappel, les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports ont augmenté (+5 %, entre 2009 et 2017, voir *supra*)<sup>70</sup>.

Des enseignements pourraient être tirés de ce qui a été un premier essai, notamment au regard de la déclinaison limitée des engagements (tableau 3). Néanmoins, le projet de SRADDET tel que transmis à l'Autorité environnementale en 2019 ne se réfère que de manière très elliptique aux SRCAE en vigueur. Il n'inclut pas de bilan consolidé détaillé de ceux-ci et reste assez qualitatif sur les mesures décidées et leurs incidences<sup>71</sup>. Cela limite donc les retours d'expérience et la connaissance des besoins associés à une inversion des tendances passées.

Un suivi a toutefois été réalisé par l'Observatoire climat des Hauts-de-France ainsi qu'une évaluation par les services de l'État (DREAL), qui ont débouché sur les quelques indications – parcellaires – fournies dans le tableau 4 quant au respect des objectifs affichés.

Une déclinaison des objectifs en actions spécifiques, avec des indicateurs dédiés, est encore attendue – au-delà d'orientations générales présentes dans le texte. Il reste également à documenter les interactions avec d'autres politiques publiques. Ces éléments ont été signalés par l'Autorité environnementale dans son avis de juillet 2019 sur le projet de SRADDET.

Par conséquent, il faut noter la précision limitée des objectifs et des indicateurs de suivi ; fait également défaut la publication d'un document qui retracerait l'ensemble des résultats obtenus au regard des mesures annoncées dans les SRCAE antérieurs (Nord-Pas-de-Calais et Picardie) – même si une évaluation partielle a été réalisée en lien avec les services de l'État. Ceci empêche d'en cerner les effets et entretient le flou sur les capacités d'action du conseil régional. Pourtant, des institutions comme l'Observatoire climat des Hauts-de-France et le Cerema sont à même de produire des données robustes. Il s'agit d'un aspect essentiel

---

<sup>67</sup> Ainsi que les établissements de plus de 250 salariés implantés dans une zone d'activité et les administrations/établissements scolaires de plus de 250 salariés/élèves.

<sup>68</sup> Art. 51, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 17 août 2015.

<sup>69</sup> ADEME (2019), *État des lieux des plans de mobilité*, février.

En janvier 2018, seules 23 % des organisations de plus de 250 salariés avaient établi un plan de mobilité : *Quelle mobilité liée au travail ?*, Observatoire du bureau responsable, études « Les écogestes du quotidien », mars 2018.

<sup>70</sup> Il faut cependant rappeler que les régions n'ont pas le plein exercice des leviers qui influencent les pratiques de mobilité.

<sup>71</sup> Source : Autorité environnementale (2019), *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Hauts-de-France*, n°2019-59.

pour la mise en œuvre de démarches efficaces de lutte contre le réchauffement climatique.

**Tableau 3 - Objectifs pour le transport de voyageurs prévus par le SRADET en cours d'élaboration**

	2030	Commentaires
Émissions GES des transports	-17 %, dont : -9 % sur l'efficacité énergétique des véhicules, -2 % l'augmentation de la part modale des transports en commun, -2 % les nouvelles pratiques de mobilité des voyageurs (covoiturage, vélo), -2 % la multimodalité des marchandises, -2 % l'efficacité de la logistique <sup>72</sup> .	Pas de date de référence explicite. Hypothèse : 2005.
Voitures neuves	Part de 7 % de véhicules basses émissions. Moyenne d'émissions : de 140 à 114 gCO <sub>2</sub> /km.	
Taux d'occupation des véhicules pour les trajets domicile-travail	1,3 en 2030, 1,5 en 2050 (à partir de 1,1 en 2009)	
Part modale des transports collectifs	10-12 % en 2030	Contre 8,7 % en 2016. Représente une hausse d'environ 700 000 déplacements quotidiens en transports collectifs d'ici à 2030
Télétravail	10 % de la population en télétravail	
Usage du vélo	« Atteindre une part modale du vélo de 10 % au-delà de 5 km »	Objectif difficile à interpréter

\* En fonction du nombre de déplacements quotidiens envisagés à cette échéance.

Source : Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADET*.

L'aménagement du territoire est un aspect clé de la demande de transports, en déterminant la localisation des activités et des infrastructures. À ce titre, les SRCAE étaient mentionnés comme levier à utiliser pour diminuer les émissions de GES dans le secteur des transports. Ces schéma régionaux climat-air-énergie établissaient par exemple un objectif de maîtrise de l'étalement urbain, avec un plafond d'artificialisation supplémentaire des terres fixé à 500 ha par an en Nord-Pas-de-Calais ; ils proposaient de densifier les centres urbains lorsque leur desserte en transports collectifs était importante. À cet égard, dans le cadre du SRCAE (pour le NPDC), un suivi quantitatif de la consommation de foncier n'a pas été mis en place. Toutefois, est en voie d'être atteint le plafond de 500 hectares par an correspondant à une division par trois en 2020 du rythme annuel d'extension de l'urbanisation recensé par les fichiers fonciers entre 2008 et 2005<sup>73</sup>. En outre, les SCOT (schéma de cohérence territoriale) approuvés depuis 2012 et l'entrée en vigueur du SRCAE (pour le NPDC) s'inscrivent dans l'enveloppe établie à l'échelle régionale, puisque leur consolidation conduit à une consommation foncière de 410 ha par an. Le SRADET en cours d'élaboration permettrait

<sup>72</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADET, Rapport II*, p. 219.

<sup>73</sup> DREAL (2017), *Évaluation des SRCAE Nord-Pas-de-Calais et Picardie*.

d'aller plus loin sur ce sujet.

**Tableau 4 – Les ambitions régionales pour le transport de marchandises**

	2020	Résultats	2030	Commentaires
SRCAE NPDC : part modale fret ferroviaire et fluvial	30 % <sup>74</sup> contre 26,4 % en 2013 <sup>75</sup> : 7,4 % pour le fluvial et 19 % pour le ferroviaire.	2014 - 2017, croissance annuelle du fret ferroviaire : moyenne de 7,1 % <sup>76</sup> . 2013 - 2018, transport routier de marchandises + 30 %, contre 23 % en moyenne au niveau national <sup>77</sup> . Fluvial : +10 % entre 2004 et 2014. Dates non comparables. Diminution de la part modale du fret routier au profit du fluvial, et diminution de la part modale du fer.		Objectif national : 25 % <sup>78</sup>
SRCAE NPDC : flux de véhicules de transports de marchandises	-15 % des flux de véhicules de transport de marchandises en zone urbaine. Développer les modes alternatifs pour ces parcours.			Seule une expérimentation a été menée pour cette mesure, et il n'existe pas de données de suivi.
SRADDET			-24 % de la consommation unitaire d'énergie fossile des véhicules de transport de marchandises.	Pas de précision sur les actions nécessaires pour atteindre cet objectif.

Sources : SRCAE NPDC ; SRCAE Picardie ; DREAL (2017), *Évaluation des SRCAE NPDC et Picardie*. Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET*. Annexe 4.

<sup>74</sup> Observatoire climat du Nord-Pas-de-Calais (2015), *Transports et climat en Nord-Pas-de-Calais*, Feuillelet thématique n°4.

<sup>75</sup> Voir note 77.

<sup>76</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET*. Rapport environnemental.

<sup>77</sup> « [Transports – Les indicateurs sont au vert](#) », Insee, Bilan économique 2018, Hauts-de-France.

<sup>78</sup> DREAL (2017), *Évaluation des SRCAE NPDC et Picardie*, p. 170.

Rappelons cependant que le SRCAE du NPDC établissait des objectifs principalement qualitatifs. Au surplus, dans son rapport d'évaluation sur les SRCAE (septembre 2017), la DREAL des Hauts-de-France déplore les faiblesses du suivi mis en place dans les deux anciennes régions, parfois inexistant pour les financements publics contractuels ou les dispositions réglementaires en matière d'aménagement du territoire. Si des projets de développement des transports en commun ont vu le jour (Bus à haut niveau de service, tramways) en tenant compte de ces schémas et grâce à des financements octroyés par la région, dans peu de cas, ces orientations régionales se sont concrétisées dans les plans d'urbanisme et d'aménagement des collectivités infrarégionales. Ceux-ci valorisent encore trop peu les transports à faibles émissions de gaz à effet de serre. Seuls quelques exemples, comme celui du SCOT de la Métropole européenne de Lille tirent les conséquences de telles orientations – le cas échéant, en excluant l'aménagement de nouvelles grandes zones commerciales.



## 2. Quelle action publique ?

### 2.1 Une gouvernance complexe : aperçu

Les politiques de mobilité relèvent d'acteurs publics distincts, qui tentent de se coordonner lorsque les transports concernés mobilisent leurs compétences respectives. Le tableau 5 dessine à grands traits cette répartition.

En fonction de leur échelon (région, intercommunalité), les AOM (Autorité organisatrice de la mobilité) coordonnent la mobilité sur leur territoire<sup>79</sup>. Pour prendre en main cette compétence, les collectivités infrarégionales choisissent entre plusieurs modalités : soit au niveau de leur intercommunalité – communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles –, ou directement au niveau des communes. En 2021, en application de la LOM (Loi d'orientation des mobilités) les communautés de communes auront cette possibilité, de même que la région lorsque ni si ces dernières ni les communes n'auront souhaité exercer cette compétence, afin d'assurer une couverture de l'ensemble du territoire pour les transports du quotidien. Cette compétence peut aussi être exercée par délégation à un syndicat de collectivités ou à une régie (carte 4). Lorsqu'elles ne choisissent pas cette dernière option, les AOM peuvent sélectionner un concessionnaire exécutant pour leur compte un service public de transport.

Il existe en Hauts-de-France 34 AOM, couvrant 70 % de la population de la région<sup>80</sup>. Le territoire est maillé de manière inégale<sup>81</sup> : ainsi, seuls 43 % des Isariens sont inclus dans le ressort territorial d'une AOM, contre 80 % des Nordistes. Cependant, être dans le périmètre d'une AOM n'implique pas forcément d'être desservi par les transports collectifs. Par exemple, seules 11 % des communes membres de l'AOM de Cambrai bénéficient d'une desserte en transport collectif urbain. Il existe donc des pans du territoire où la voiture individuelle n'a pas de substitut pour les trajets ne pouvant être effectués à pied ou à vélo.

Les AOM peuvent se regrouper au sein de syndicats mixtes de coordination (de type « SRU »<sup>82</sup>) pour exercer en commun tout ou partie de leurs compétences relatives à l'organisation des services de transport. Il en existe deux dans les Hauts-de-France (Hauts-de-France Mobilités dans le nord de la région, et le SMTCO autour de Compiègne). Leur objectif est le développement de l'intermodalité : elles travaillent à la coordination des offres, de la tarification, de la billettique, et à développer l'information multimodale. L'intégration des deux syndicats à l'échelle de la nouvelle grande région est soutenue par le conseil régional dans son projet de Schéma régional de l'intermodalité et de développement des transports (SRIT) avec l'appui des AOM concernées.

Le conseil régional joue un rôle clé de coordination des politiques de mobilité, en cohérence avec la stratégie climatique définie dans le SRADDET et le SRCAE. Les schémas sectoriels tels que le Schéma régional des transports (SRT) et le SRIT précité organisent l'articulation des formes de mobilité. De plus, par les choix de priorisation des infrastructures qu'il y

---

<sup>79</sup> Des exceptions existent : le syndicat Île-de-France Mobilités, sur le territoire de la Région Île-de-France, exerce directement les fonctions d'autorité organisatrice de la mobilité pour la région, les départements, les intercommunalités.

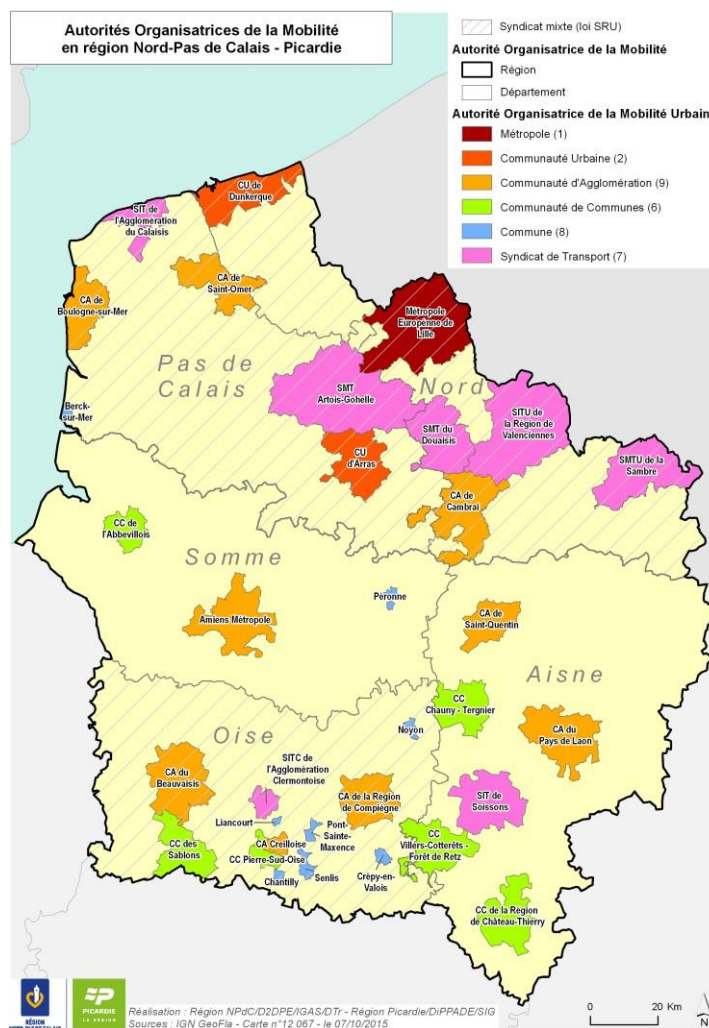
<sup>80</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4.*

<sup>81</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4.*

<sup>82</sup> [Loi Solidarité et renouvellement urbain \(SRU\)](#), 13 décembre 2000.

inscrit, de développement des transports interurbains et d'offre de services, le conseil régional a des leviers importants pour favoriser la décarbonation de la mobilité. En organisant la complémentarité entre l'offre à l'échelle des intercommunalités et les services interurbains, il peut favoriser le recours aux transports bas carbone, une prérogative renforcée récemment avec la loi d'orientation des mobilités (LOM). La LOM lui confie également la responsabilité d'organiser la mobilité à petite échelle, en dernier ressort lorsque les plus petites collectivités ne structurent pas de service en ce sens (AOM de substitution). Il peut ainsi rendre plus accessibles des services comme le transport à la demande, ou soutenir l'accompagnement à la mobilité des plus fragiles en fonction des spécificités territoriales (besoins, présence d'acteurs partenaires comme des associations).

**Carte 4 - Autorités en charge de la mobilité au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et syndicats mixtes de la région (hachurés)**



Source : Région Hauts-de-France, [cartothèque](#)

Les prescriptions réglementaires fixées dans le cadre des schémas établis par le conseil régional ont des effets sur la capacité de déplacement des populations, sachant que réduire la dépendance à la voiture renforce à long terme leur autonomie en même temps que cela diminue leur empreinte carbone. La région peut aussi mettre en place un accompagnement social et des aides financières pour soutenir la transition des populations les plus fragiles (voir infra).

**Tableau 5 - Principales compétences relatives à la mobilité (générique, non exhaustif)**

Acteur public	Compétence
L'État et ses opérateurs	Réglementation, concédant lignes à grande vitesse, routes nationales, transport fluvial et ferroviaire. Décision et financement de grandes infrastructures et opérations d'aménagement du territoire. Financement de la mobilité décarbonée (bornes de recharge de véhicules électriques, pistes cyclables, espaces de stationnement de vélos). Fiscalité.
Conseil régional	Services de transports ferroviaires (TER) et transports interurbains, y compris transports scolaires (AOM). Chef de file intermodalité : coordination de l'action des AOM, organisation de l'intermodalité. Planification de l'aménagement du territoire (SRADDET, SRT, SRCAE). Taxe sur les certificats d'immatriculation.
Conseil départemental	Transport des élèves handicapés, voirie départementale.
EPCI ou syndicat mixte	Transports publics urbains et non urbains, mobilité non motorisée, mobilité partagée (AOM). Planification de l'aménagement du territoire, planification économique, d'urbanisme, plans de déplacements urbains. Fiscalité locale.
Commune	Voirie communale. Depuis la LOM, sauf délibération expresse, elles n'ont plus la compétence d'organisation de la mobilité sur leur ressort territorial (elle doit être transférée à un EPCI, un syndicat mixte, ou bien la région en dernier ressort).

Source : France Stratégie.

## 2.2 Les transports : principal poste du budget régional

Ces politiques publiques se rattachent à différents postes budgétaires : ceux consacrés aux transports, à l'environnement, à la cohésion sociale et à l'emploi principalement.

Du fait de leurs prérogatives, les régions sont un acteur clé des politiques de transports en France, et à cet égard, la région Hauts-de-France se distingue par un fort engagement dans ce domaine.

Sur un budget total d'environ 3 milliards d'euros, les transports constituent le premier poste, tant en investissement qu'en fonctionnement. Ils représentent environ 30 % des dépenses régionales, sachant que la moyenne des régions françaises se trouve autour de 24 %<sup>83</sup>. Le budget consacré à l'exploitation des TER est de 491 millions d'euros en 2020<sup>84</sup> (section de fonctionnement), et 331 millions d'euros de crédits de paiement en 2020 sont dédiés à

<sup>83</sup> [Les chiffres clés des régions](#), Régions de France et Banque des territoires, septembre 2018.

<sup>84</sup> CESER (2019), *Avis : projet de budget primitif pour 2020*.

l'achat de matériel roulant (investissement). Pour la région Hauts-de-France, les investissements sont en hausse de 22 % en 2020, principalement du fait de ces achats de nouveau matériel. Les dépenses de fonctionnement progressent de 3,5 %, correspondant aux engagements de la nouvelle convention d'exploitation des TER 2019-2024. À ce jour, 159 millions d'euros ont été engagés pour investir dans les lignes de desserte fine du territoire (« petites lignes ») – ce qui va au-delà des compétences obligatoires attribuées à la région, celle-ci y identifiant un intérêt régional à intervenir.

La région consacre environ 15 % des fonds FEDER – ceux-ci représentent 78 % des fonds européens à l'investissement pour la région Hauts-de-France – aux infrastructures de transport et de mobilité<sup>85</sup>.

Le budget de la région est encadré par l'État à travers un contrat d'objectifs financiers (pacte financier État-Région signé le 28 juin 2019) : la hausse annuelle des dépenses de fonctionnement est plafonnée à 1,1 %. Dans le cadre des mesures d'urgence sanitaire adoptées au printemps 2020, cette contrainte a toutefois été suspendue.

Les capacités budgétaires de la région pourraient être fortement contraintes dans les mois et années à venir. Les régions françaises ont dû contribuer à des efforts exceptionnels pour un total de 1,7 milliard d'euros (27 mai 2020) (achat de masques, logistique de crise, mesures sectorielles d'urgence), financer un fonds de relance (500 millions d'euros), mettre en place des mesures de soutien aux entreprises (PME et TPE, formation)<sup>86</sup> en particulier. Leurs recettes seront probablement amputées dans les mois et années à venir, pour un montant estimé par Régions de France à plus d'un milliard d'euros en 2020 sur un budget total de l'ordre d'une quarantaine de milliards d'euros<sup>87</sup>, du fait de la baisse probable des revenus associés à la fiscalité économique (TVA, CVAE), éventuellement sur les certificats d'immatriculation (anciennement cartes grises), et de la diminution des recettes de transport (moindre achat de billets, diminution de l'occupation des trains et perte de rentabilité).

### 2.3 Les politiques de mobilité : l'articulation avec l'objectif de neutralité carbone

Plusieurs types d'actions conduits au niveau du conseil régional contribuent aux objectifs inscrits dans la planification climatique. Certaines de ces actions sont directement rattachées aux politiques environnementales, d'autres relèvent des politiques de transport ou encore ont trait aux politiques économiques et sociales et ont des incidences sur le climat. Si dans l'ensemble, il est difficile d'estimer leur impact, certaines vont dans le sens d'un allègement de l'empreinte carbone de la mobilité, tandis que d'autres ne semblent pas s'inscrire dans une perspective de développement durable et pourraient être réinterrogées. L'articulation avec la neutralité carbone n'est pas toujours évidente. Les politiques publiques sont principalement destinées à développer l'activité économique, qui induit un essor des mobilités, ce qui peut rendre plus difficile l'atteinte des objectifs climatiques. Bien que cette cohérence ne soit pas évidente et soit difficile à mettre en place, dans la durée, elle constitue un des moyens les plus importants de réduire les vulnérabilités énergétiques, en limitant le besoin de se déplacer et la dépendance au véhicule individuel.

---

<sup>85</sup> CESER (2019), *Avis : projet de budget primitif pour 2020*.

<sup>86</sup> [Coronavirus : les mesures adoptées par les Régions](#) (27 mai 2020), Régions de France.

<sup>87</sup> Voir note 87.

### 2.3.1 Développer la connaissance du territoire et planifier

Certaines actions visent à mieux connaître les besoins de mobilité sur le territoire régional et sont élaborées en partenariat avec des centres d'expertise technique, comme le Cerema, et avec les autorités organisatrices de la mobilité infrarégionales. Le conseil régional a ainsi apporté un soutien financier pour la réalisation d'enquêtes à l'échelle d'aires métropolitaines (Amiens, Beauvais, Dunkerque, Lille par exemple) à hauteur de 30 % de leur coût dans la limite de 100 000 euros<sup>88</sup>. Une meilleure compréhension du besoin de déplacements favorise la mise en place de solutions pertinentes, en coordination avec les AOM infrarégionales. En 2016 par exemple, deux *Enquêtes Ménages Déplacements* ont été consacrées aux « Grands mobiles » de la région. Elles ont estimé à 1,8 million le nombre de personnes (sur 6 millions d'habitants) parcourant quotidiennement plus de 83 km pour des temps de trajet d'environ 2 heures<sup>89</sup>.

La région a aussi adopté en 2019 un schéma Véloroute voies vertes planifiant le développement des linéaires et des aménagements réservés au vélo. En 2020, ce réseau est long de 1 300 km et vise à contribuer aux objectifs établis par le SRADDET en matière de mobilités actives. Il prévoit la réalisation de 1 700 km de nouvelles voies, « à l'échéance » de ce schéma cadre<sup>90</sup>. Ces voies sont avant tout dédiées au tourisme, aux fins de renforcer ce secteur d'activité dans la région tout en limitant son empreinte carbone. Mais, en particulier en zone périurbaine, ces itinéraires peuvent aussi correspondre à des trajets domicile-travail ou à une partie d'entre eux. Ce schéma peut donc constituer le support d'un maillage régional plus dense de pistes cyclables, limitant la dépendance au véhicule individuel.

Pour le développement des mobilités alternatives et l'optimisation de celles-ci, la région intervient également en appui aux intercommunalités. Ainsi, elle apporte un financement pour des études relatives à la réalisation de plans cyclables, comme pour la Métropole européenne de Lille, la communauté de communes de l'Abbeillois, la communauté d'agglomération du Boulonnais ou le syndicat mixte des transports Artois Gohelle<sup>91</sup>. Elle contribue aussi à l'établissement de stratégies de mobilité et à la couverture de tous types de territoires. Ainsi, le conseil régional du NPDC a soutenu<sup>92</sup> la réalisation de Plans de déplacements urbains (PDU) et de Plans de mobilité rurale<sup>93</sup>, y compris pour les AOM de moins de 100 000 habitants<sup>94</sup> et pour les plus petites collectivités comme la communauté de communes de Pévèle Carembault ou le Pays du Ternois.

Compétente pour ce qui concerne les lycées, la formation professionnelle et chargée d'organiser l'action locale dans le domaine de l'enseignement supérieur (stratégie régionale, articulation avec le tissu économique), la région peut influencer les pratiques de déplacement des publics concernés. Le conseil régional de Picardie s'y était attelé entre 2009 et 2015 en contribuant à l'élaboration de plans de déplacements dédiés, les Plans de Déplacements Jeunes (PDJ). Il s'agissait d'optimiser les choix de mobilité pour faciliter par

---

<sup>88</sup> Pour des enquêtes EMD correspondant au standard CERTU et des enquêtes routières.

<sup>89</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Rapport I*.

<sup>90</sup> Cette échéance n'est pas explicitement formulée, même si la plupart des objectifs qui figurent dans le SRADDET fixent des échéances à 2030.

<sup>91</sup> DREAL (2017), *Évaluation des SRCAE NPDC et Picardie*.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> [Plan de mobilité rurale](#), Communauté de communes Somme Sud-Ouest, 12 novembre 2019.

<sup>94</sup> Étaient cours à la date de l'évaluation (en 2017) : communauté de communes des Pays d'Oise et d'Halatte, communauté de communes des Trois Forêts, communauté de communes de Senlis Sud Oise, communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne. Réalisés : communauté d'agglomération du Boulonnais, Pays de Saint Omer.

exemple l'accès des lycéens à leur établissement, et ce en utilisant des modes de transport peu émetteurs de gaz à effet de serre. Ces PDJ sont toutefois peu nombreux : sur la dernière mandature et à l'échelle de l'ancienne région Picardie, 15 établissements avaient établi de tels plans. La nouvelle région Hauts-de-France poursuit ce programme, et en 2017, 7 PDJ étaient en préparation et un plan pour le campus de l'Université de Picardie était en cours d'élaboration.

De la même manière, il existe un volet mobilité pour l'action du conseil régional en faveur des entreprises. La région Hauts-de-France propose de les accompagner pour la mise en place de Plans de déplacements d'entreprises (PDE, devenus Plans de mobilité – PDM). Elle finance aussi le programme Déclat Mobilités (programme de changement de pratiques de mobilité dans les entreprises, avec une contribution de l'ADEME).

### 2.3.2 Faciliter la mobilité pour susciter le report modal

Les services à la mobilité et l'optimisation de l'offre relèvent des compétences régionales<sup>95</sup>. En rendant plus aisé le recours aux transports collectifs ou bas carbone, en renforçant la qualité de ce service (accès, horaires, fréquence, intermodalité), la région peut contribuer à accroître la part de ces mobilités alternatives à la voiture individuelle<sup>96</sup>.

Par exemple, cela peut se concrétiser avec l'harmonisation des gammes tarifaires (nouveaux tarifs harmonisés à l'échelle des Hauts-de-France). Depuis 2019, la région l'a mise en place pour les TER, les cars interurbains et les transports collectifs. Elle a prévu de le faire pour les transports scolaires à l'automne 2020. L'harmonisation de la tarification intermodale reste à entreprendre et constitue un chantier important à l'échelle de la grande région. Elle existe déjà à l'échelle de la métropole de Lille entre le réseau ferré régional et le réseau de transports urbains (intégration totale depuis 2019). L'interopérabilité de la billettique des transports est également un chantier en cours et qui implique les AOM infrarégionales. Pour ces dernières, différents types de tarification et systèmes de transport coexistent<sup>97</sup>.

L'harmonisation est toutefois avancée dans l'ancienne région NPDC autour du syndicat Hauts-de-France Mobilités, avec l'existence d'une carte multi-supports et multimodale. Cette harmonisation, plus limitée à ce jour, progresse à l'échelle de l'ancienne Picardie. Dans le même temps, un effort est en cours pour harmoniser l'information aux voyageurs et sur les services à la mobilité afin de créer un système commun avec l'ancienne région NPDC. Cela doit permettre de clarifier les possibilités de déplacement et de fluidifier les trajets, élément clé dans la décision individuelle de recourir aux transports collectifs<sup>98</sup>. Cependant, des données estimant le report modal effectif induit par ces mesures n'ont pas été accessibles. Il n'est donc pas encore possible d'estimer les effets de ces actions. Par ailleurs, le projet de SRADDET de la région inclut des orientations relatives au développement des pôles d'échanges multimodaux, afin de faciliter les correspondances entre les services ferroviaires, les réseaux interurbains et urbains de transports publics. Ces derniers étant gérés par les intercommunalités, cela implique une coopération entre collectivités afin d'organiser cette intégration des flux de transport.

Une tarification multimodale, notamment entre le TER et les réseaux de cinq villes picardes (Abbeville, Beauvais, Château-Thierry, Saint-Quentin et Soissons) est en train

---

<sup>95</sup> Voir aussi [Les réalisations et projets dans les territoires. Plus de 170 projets et réalisations de collectivités référencés](#), France mobilités.

<sup>96</sup> ADEME (2016), « Changer les comportements, faire évoluer les pratiques sociales vers plus de durabilité », *Expertises*, 183 p.

<sup>97</sup> Voir Chambre régionale des Comptes, Hauts-de-France (2019).

<sup>98</sup> Voir ADEME (2016), *op. cit.*

d'être mise en place par la région, responsable du trafic interurbain, et par les AOM concernées. Cela souligne l'importance de la coopération entre les différentes autorités responsables de la mobilité, du fait de l'imbrication de leurs réseaux de transport nécessitée par la nature des déplacements des voyageurs.

Dans le cadre de cette complémentarité, en 2019, le conseil régional a signé une convention avec les AOM infrarégionales pour un montant de 36,5 millions d'euros qui finance les compléments de trajets ainsi que des transferts de gestion de certains services à la maille infrarégionale.

La tâche est loin d'être achevée car les tarifications restent disparates avec des choix de différenciation tarifaire variés. Ces tarifs dépendent de l'aire métropolitaine considérée, avec des AOM où la gratuité a été mise en place (communauté urbaine de Dunkerque, communauté d'agglomération de Compiègne), d'autres fixant des tarifs distincts suivant les publics, ainsi que différents types de tarifications intermodales. Ce travail de coordination de l'offre de transport devrait favoriser l'intermodalité.

Pour soutenir le report modal, le conseil régional développe des offres combinant des réductions tarifaires et de l'accompagnement en s'appuyant sur des expérimentations. Une telle stratégie est susceptible de susciter des changements durables des comportements, comme la littérature l'indique<sup>99</sup>. L'opération « Testez le train » s'inscrit dans cette démarche. Elle offre la gratuité du train régional pour des usagers non réguliers pendant une période définie pour leur trajet domicile-travail. Peu de données ont été accessibles, mais il est possible de remarquer qu'entre janvier et juillet 2017, une centaine de salariés a fait cette expérience. 30 % des participants ont à l'issue de ce test pris un abonnement payant au train<sup>100</sup>. Une première expérimentation avait été menée par le conseil régional du NPDC en 2011-2012, impliquant 214 personnes qui n'utilisaient pas le train mais qui pour 36 % d'entre elles s'étaient reportées vers ce mode déplacement à l'issue du test. En Picardie, une expérimentation similaire a été engagée en 2012-2014 auprès d'un échantillon de 130 personnes, dont près de 30 % d'entre elles, un an plus tard, étaient restées fidèles au train (Rocci, 2015, p.262<sup>101</sup>).

Dans le même temps, le conseil régional a lancé en partenariat avec l'ADEME un appel à manifestation d'intérêt (AMI) dans la partie sud de la région pour mener une opération similaire pour les réseaux de transports urbains : « Testez le bus ». Cet AMI a recueilli la participation de cinq réseaux : Abbeville, Amiens, Compiègne, Creil et Noyon. À ce jour, les données publiques restent partielles, mais la DREAL a pu estimer en 2017<sup>102</sup> que 38 % des voyageurs participant à cette opération avaient effectué un report modal vers le bus pour tout ou partie des trajets effectués.

Pour favoriser le report modal vers le train, un effort budgétaire est également réalisé : il se traduit par la mise en place d'une tarification différenciée, incitative en fonction des

---

<sup>99</sup> Voir ADEME (2016), *op. cit.*

<sup>100</sup> DREAL (2017), *Évaluation des SRCAE NPDC et Picardie*. Des données plus détaillées ne sont pas disponibles. En 2016 le conseil régional a mis en place une offre d'un mois gratuit d'utilisation du train à titre de test, ouvert à tous les salariés non abonnés de la région, en vue d'inciter à un report modal pérenne.

<sup>101</sup> Rocci A., (2014), *Quels leviers pour faire évoluer les pratiques de mobilité vers un moindre usage individuel de la voiture? L'exemple des dispositifs d'accompagnement au changement de comportement*, 13e séminaire francophone de socio-économie des transports.

Godillon S. et Lesteven G. (2015), *Quels leviers d'action pour faire évoluer les comportements de mobilité et réduire les consommations d'énergie ?*, Journées internationales de sociologie de l'énergie de Tours.

<sup>102</sup> Voir note 26.

catégories de population et par un gel des tarifs classiques. Sur des recettes de trafic estimées à 180,5 millions d'euros pour 2019, cet effort sur les recettes du TER représentera 2,374 millions d'euros en 2020 (anticipation, hors effets de la crise sanitaire).

L'évolution des services annuels de TER, avec une adaptation des horaires et de la fréquence des trains (renforcement des cadences en heures creuses, par exemple), qui relève d'une compétence propre à la région, s'inscrit dans l'objectif d'améliorer la qualité du service rendu. Si celle-ci progresse, elle peut favoriser le recours au train pour les navetteurs. Cependant, à ce jour, il est trop tôt pour connaître les résultats associés à ces évolutions. Cela ne permet donc pas de savoir si ces changements ont favorisé – ou freiné – le report modal.

Sur le périmètre de l'ancienne région NPDC, la convention d'exploitation conclue entre la région et SNCF Mobilités, en vigueur entre 2015 et 2019, a comporté un mécanisme d'intéressement de l'exploitant au développement de la fréquentation<sup>103</sup>. Il s'agissait d'un bonus octroyé à SNCF Mobilités si une hausse de la fréquentation était observée – mais il n'existait pas de malus en cas de baisse. Ce mécanisme incitatif a été activé en 2015 et en 2017, la fréquentation avait crû d'un peu plus de 0,5 % et de 3,63 % en 2017. Toutefois, sur la période 2012-2017, la fréquentation a diminué de 5,26 % à l'échelle de l'ancienne région<sup>104</sup>. La convention signée pour 2019-2024 à l'échelle de la nouvelle région ne comprend toutefois plus d'objectifs de fréquentation.

Des expérimentations portent sur la gestion du trafic dont l'impact sur le recours aux alternatives à la voiture individuelle ainsi que sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre pourraient éventuellement être bénéfiques. Cela se traduit par exemple par la mise en place de dispositifs et algorithmes de régulation des systèmes de transport multimodaux, testée à travers la gestion dynamique de l'autoroute périurbaine A 25. Une étude est en cours pour mobiliser le système d'information et de gestion de la route géré par la Direction interdépartementale des routes (DIR) du Nord, le Centre d'information et de gestion du trafic (CIGT), l'outil Allegro (Agglomération Lilloise Exploitation Gestion de la Route), afin de fluidifier la circulation. En association avec le CEREMA, l'Université Gustave Eiffel (ex. IFSTTAR), la métropole de Lille et le conseil régional, elle vise à tester la régulation de l'accès et des vitesses sur ces axes fortement congestionnés.

Cette expérimentation combine des mesures telles que l'autorisation de la circulation sur la bande d'arrêt d'urgence pour les cars et les covoitureurs, la mise en place d'un péage inversé et un écobonus récompensant les ajustements consentis par les automobilistes pour éviter les itinéraires engorgés. Ses résultats n'ont pas été accessibles, mais il conviendra de bien vérifier que le bilan global de ces mesures comporte une réduction des émissions de gaz à effet de serre, car il n'est pas exclu que la fluidification du trafic entraîne un recours accru au véhicule individuel. Des données détaillées n'ont pas été accessibles lors de l'élaboration de ce rapport.

Par ailleurs, en 2015, le conseil régional du NPDC, en partenariat avec la MEL, a conduit une expérimentation sur la désynchronisation des temps de travail. Il s'agissait d'analyser le lien entre temps de travail, horaires et aménagement du territoire à l'échelle du NPDC en vue de lisser les heures de pointe pour diminuer la congestion de l'accès à Lille. Les résultats n'en sont pas accessibles.

---

<sup>103</sup> Voir Chambre régionale des comptes, Hauts-de-France (2019).

<sup>104</sup> Chambre régionale des comptes, Hauts-de-France (2019).



### 2.3.3 Développer l'offre de transports

Des actions de développement de l'offre de mobilité sont également réalisées par la région. Elles ont trait à la modernisation ou à la construction de grandes infrastructures. Leur contribution à l'effort de décarbonation n'est pas toujours évidente.

De grands investissements sont prévus et inscrits dans les Contrats de Plan État-Région (CPER), par exemple dans le domaine du fret fluvial avec la construction du canal Seine-Nord Europe, le développement du fret fluvial et la remise en navigabilité de certains axes fluviaux ou encore leur mise en navigabilité pour des bateaux de plus gros tonnage. 26 millions d'euros ont été inscrits en crédits de paiement en 2019 en ce sens, dont 7,4 millions d'euros pour le canal Seine-Nord (travaux préparatoires). 14 millions d'euros ont été alloués à l'aménagement des ports fluviaux de Béthune (phase 2), Denain et Douai ainsi que le développement d'infrastructures pour le fret ferroviaire (Lille, Calais-Dunkerque, nœud de Creil). Des financements sont également dédiés à l'électrification de lignes ferroviaires – des expérimentations sont en cours sur la période 2019-2024, avec des études pour engager leur conversion du diesel à une technologie utilisant les caténaires et des batteries, dont le montant consacré par la région Hauts-de-France entre 2021 et 2023 est de 2 millions d'euros -, ainsi qu'à l'achat de matériel roulant (voir *supra*). Ces investissements relèvent d'un engagement propre de la région et non pas de ses prérogatives réglementaires (tableau 6).

Des investissements dans les petites lignes ferroviaires (IUC 7 à 9) sont prévus, inscrits dans le CPER 2015-2020 et probablement poursuivis dans la prochaine génération de CPER en cours d'élaboration. En 2020, cela représente 159 millions d'euros engagés.

Un grand projet régional, le Réseau Express Hauts-de-France est prévu à l'échelle de la région pour densifier le maillage ferroviaire autour de Lille, améliorer la desserte de sa périphérie, jusqu'à Hénin-Beaumont notamment. De nouvelles dessertes seraient mises en place, et la construction de nouvelles infrastructures (plus de 56 km de réseau supplémentaire) serait envisagée. Ce projet prévoit de mieux connecter aux pôles urbains les lignes TER et TER-GV ainsi que les autres modes de déplacement à travers la construction de nouvelles infrastructures et dessertes, ainsi que d'adapter les règles d'urbanisme à une stratégie foncière spécifique autour des futures gares. Une réflexion est en cours pour prolonger ce réseau express vers Amiens et vers la Belgique. De même, des analyses sont en cours pour renforcer la connexion au Grand Paris Express. Ce projet est envisagé à horizon 2030, et son coût est estimé à plus de 4 milliards d'euros<sup>105</sup>.

Le conseil régional contribue aussi aux investissements réalisés au sein des pôles urbains. Il participe au financement du doublement de la ligne 1 du métro de la Métropole européenne de Lille. La région soutient le déploiement de réseaux de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) avec les AOM Amiens Métropole, la communauté urbaine de Dunkerque, le syndicat mixte Artois Gohelle et la communauté d'agglomération de Calais. Elle apporte un financement au développement de lignes de bus à hydrogène pour le Syndicat Mixte Artois Gohelle, le montant total étant de l'ordre de 405 millions d'euros. De plus, elle assure un appui au développement du transport à la demande dans la région.

Certains investissements ne sont pas orientés vers une baisse des émissions de gaz à effet de serre, tel le développement d'axes routiers : la rénovation de la route nationale (RN 2, tronçon Paris-Laon, contournement d'Avesnes-sur-Helpe pour 21 millions d'euros – 2019) en vue de fluidifier le trafic, ou le soutien financier aux départements pour des projets routiers sur des « voies d'intérêt régional ». La RN 2 est élargie pour devenir un axe à 2x2 voies, ce

---

<sup>105</sup> Voir Chambre régionale des comptes, Hauts-de-France (2019).

qui, pour la région, contribue à « désenclaver le département de l'Aisne ainsi que la Sambre Avesnois »<sup>106</sup>. Si le désenclavement de territoires peu denses et en difficulté économique est intéressant, cette démarche est à compléter par une réflexion sur l'aménagement du territoire, la répartition des activités économiques, la dépendance à la voiture et le rôle des modes de transport alternatifs. Cet aménagement de la RN 2 relève d'une action contractualisée entre l'État, la Région et les départements de l'Aisne et du Nord, acteurs également responsables de tels investissements. Cette contribution de la région relève d'une intervention allant au-delà de ses prérogatives réglementaires.

De fait, c'est l'ensemble des acteurs publics qui sont concernés par cet objectif de politiques publiques compatibles avec les enjeux climatiques, dans le cadre de leurs choix en matière de développement économique et social. Si ceux-ci ne sont pas mis en question dans leur principe, ces choix sont toutefois analysés au regard de la soutenabilité d'une dépendance au véhicule individuel. En effet, il conviendrait de s'assurer que cette fluidification du trafic routier n'encourage pas un recours accru à la voiture, voire des décisions d'installation des habitants plus loin des zones d'emploi les plus dynamiques, qui renforceraient à terme leur dépendance au véhicule individuel.

Évoquer une concurrence entre le transport ferroviaire et le transport routier pour ces axes ne semble toutefois pas pertinent car un report de la route vers le rail est difficile à envisager, tant au vu de l'infrastructure existante que des possibilités ultérieures de développement. Les flux sont en effet considérables et difficilement reportables. Une étude de l'Observatoire régional des transports des Hauts-de-France<sup>107</sup> estime à 10 millions le nombre de déplacements quotidiens en voiture individuelle, dont seuls 150 000 pourraient être absorbés par les transports collectifs (1,2 % dans la partie nord de la région, 3,1 % pour la partie sud, ce dernier chiffre comprenant le car en sus du train comme solution envisageable). Sur le périmètre de l'ancienne région NPDC, cela représenterait une hausse de 91 % du volume de déplacements en train et une baisse de 1,1 % du volume de déplacements en voiture. Dans l'ancienne région Picardie, ces volumes seraient respectivement de +60 % et de -3 %. C'est donc le besoin de mobilité et la répartition des activités économiques qui constituent les leviers les plus pertinents, ce à quoi le SRADDET peut contribuer.

Par ailleurs, une partie du projet de schéma d'infrastructures régionales est dédiée au développement et au renforcement de l'attractivité des aéroports régionaux (Lille et Beauvais), ce qui va à contre-courant des ambitions climatiques de la région.

Dans le contrat de plan État-Région en vigueur, 2015-2022 (avec un avenant pour 2020-2022), les financements ne sont pas tous dédiés aux infrastructures bas carbone, comme l'illustre le tableau 6.

Les autres sources de financement proviennent notamment de l'Union européenne, des départements, de grandes collectivités comme la métropole de Lille, ou encore de SNCF Réseau.

Les « nouvelles mobilités » font également l'objet de programmes dédiés. En 2020, 3 millions d'euros<sup>108</sup> sont consacrés par le conseil régional à des études pour le recours à des tractions alternatives comme le gaz, hybride ou à hydrogène dans le ferroviaire.

---

<sup>106</sup> Conseil régional des Hauts-de-France (2019), *Projet de SRADDET. Annexe 4.*

<sup>107</sup> Observatoire régional des transports des Hauts-de-France (2019), « Report modal voiture-train : un potentiel régional ? », *La lettre de l'observatoire régional des transports* n°55, mars.

<sup>108</sup> Autorisations de paiement.

Un soutien financier ainsi que logistique (mise en relation des acteurs, appui aux plateformes locales) est apporté par le conseil régional en faveur du covoiturage. En 2019, 800 000 euros<sup>109</sup> ont été dédiés à des expérimentations dans le domaine du covoiturage. La région prévoit de soutenir à concurrence de 30 à 50 % du financement les communes créant des aires de covoiturage sur leur périmètre.

**Tableau 6 - Financements dédiés aux infrastructures de transports dans les Contrats de Plan État-Région (en millions d'euros)\***

	Conseil régional	État	Total
<b>Nord-Pas-de-Calais</b>			
Infrastructures routières	38,15	114,7	203,57
Infrastructures vélo	9,75	2,60	43,35
Infrastructures ferroviaires	203,23	95,22	311,63
Infrastructures portuaires	14,60	35,06	143,45
Infrastructures fluviales	75,49	76,42	264,95
<b>Picardie</b>			
Infrastructures routières	17,1	84,5	114,5
Infrastructures ferroviaires	349,4	83,0	451,0
Infrastructures fluviales	5,4	11,7	25,4

\* Les deux régions restent distinctes dans ces documents car chacune avait en 2015 son propre contrat.

Source : Région Hauts-de-France (2019), Avenants aux Contrats de Plan État-Région Nord-Pas-de-Calais et Picardie 2015-2020.

Le conseil régional réalise un effort financier en faveur d'une évolution du parc de véhicules motorisés, vers des modèles moins émetteurs. En effet, les véhicules électriques, hybrides, utilisant du GNL ou GPL, et du superéthanol E85 sont exonérés de la taxe sur les certificats d'immatriculation (anciennement taxe sur les cartes grises) que la région perçoit, à 100 % en 2020 (ce qui était déjà le cas dans l'ancienne NPDC, mais à hauteur de 50 % dans l'ancienne Picardie). La région cofinance aussi une aide à la conversion au bioéthanol pour les véhicules thermiques<sup>110</sup>.

Enfin, le vélo fait l'objet d'une stratégie de développement, avec un travail sur l'intermodalité TER-vélo, l'accompagnement du changement des pratiques (conseil, incitations), l'appropriation de ce mode de transport par les lycéens, et un effort renforcé pour certains territoires, comme le bassin minier. En 2019, cela représentait 2,5 millions d'euros (soit 100 km par an compte tenu du coût au km<sup>111</sup>). Pour 2020<sup>112</sup>, ce sont 1,5 million d'euros pour 42 km de voies dédiées que le conseil régional a décidé d'investir. Dans son avis consacré au plan vélo, le CESER déplore la faiblesse du suivi de la mise en œuvre de ce plan et des moyens financiers peu élevés.

<sup>109</sup> Autorisations d'engagement.

<sup>110</sup> Autorisations de paiement : 2,7 millions d'euros en crédits de paiement.

<sup>111</sup> CESER (2020), *Avis. Schéma des véloroutes et voies vertes des Hauts-de-France*.

<sup>112</sup> Délibération du conseil régional, vote le 15 octobre 2019 en séance plénière.

### 2.3.4 Renforcer la cohésion sociale de manière durable

Le conseil régional tient également compte de la dimension sociale de la mobilité. Ces actions visent à rendre plus mobiles les personnes les plus fragiles, mais, ce faisant, leur durabilité n'est pas toujours évidente – ni aisée à mettre en œuvre. Si certaines de ces actions sont définies de manière à limiter la dépendance au véhicule thermique individuel, d'autres ne semblent pas s'inscrire dans une perspective de long terme et de transition écologique.

La tarification des voyages interurbains en autocar, revue fin 2019<sup>113</sup> avec la mise en place des billets « Autocar à 1 euro » pour rendre plus compétitif ce mode de transport et susciter le report modal s'inscrit dans cette perspective sociale et environnementale. Ce montant concerne des tickets à l'unité pour une partie des lignes interurbaines des Hauts-de-France, avec une extension progressive pour l'ensemble des lignes régionales. Il s'agit de poursuivre la convergence entre les deux anciennes régions, en rendant plus accessibles les différentes agglomérations régionales. Les publics les plus fragiles, comme les bénéficiaires du RSA, les demandeurs d'emplois indemnisés en-dessous du niveau du revenu minimum peuvent bénéficier de tarifs réduits (10 euros par mois au lieu de 30 euros) pour un accès illimité aux autocars des lignes régionales. Pour les TER, l'abonnement « Coup de Pouce » garantit une réduction de 75 % du prix du billet pendant six mois pour les personnes en situation économique précaire.

Un autre dispositif à vocation sociale, l'aide au transport aux particuliers (ATP) a été mis en place le 1<sup>er</sup> mars 2016. Il constitue un des dispositifs phares de la région, renforcé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il s'agit d'un chèque de 20 euros par mois, à destination des salariés, stagiaires en formation professionnelle, étudiants et familles. Cette aide est distribuée aux habitants des Hauts-de-France à partir d'un trajet pendulaire quotidien total de 20 km (ou 10 km si covoiturage) en voiture individuelle ou en deux roues lorsque les transports en commun ne sont pas accessibles. Pour y être éligible, le salaire perçu doit être inférieur ou égal à deux fois le salaire minimum légal. L'aide n'est délivrée qu'en l'absence d'alternative en transports en commun pour ce trajet, et disparaît si une telle alternative est mise en place. En 2019, près de 49 000 personnes en ont bénéficié<sup>114</sup>, pour un montant de 11,4 millions d'euros<sup>115</sup>. Ce chiffre doit toutefois être mis en regard des 2 millions de salariés de la région<sup>116</sup> et des 2,3 millions d'actifs en emploi (2016)<sup>117</sup>.

Cette aide représente un apport substantiel pour le budget des ménages concernés. Pour un navetteur parcourant une vingtaine de kilomètres par jour, cinq fois par semaine, pour se rendre à son travail, elle peut représenter un peu moins de la moitié de ses achats mensuels de carburant. Toutefois, bien que cette aide permette de boucler les fins de mois, son caractère incitatif quant aux décisions de localisation des ménages, de leurs activités et le report modal reste à évaluer.

L'ATP soutient les déplacements à longue distance pour des trajets sans alternative : afin de les limiter, il faut étudier l'évolution des pratiques et des besoins de mobilité à moyen terme. Cet accompagnement dans les situations difficiles est à mettre en regard de contraintes inéluctables à long terme (disponibilité des carburants, lutte contre le réchauffement climatique). Un travail de fond sur l'appui aux ménages face à des difficultés matérielles et sur le rôle des acteurs publics dans cet accompagnement qui doit être compatible avec la

---

<sup>113</sup> Délibération du conseil régional, vote en séance plénière du 24 septembre 2019.

<sup>114</sup> Entre 2016 et 2019, environ 96 000 personnes en ont bénéficié.

<sup>115</sup> Source : Conseil régional des Hauts-de-France.

<sup>116</sup> « [Coup de mou de l'emploi, peps de l'entrepreneuriat](#) », Insee Conjoncture Hauts-de-France, n°20, *Note de conjoncture régionale*, 2<sup>e</sup> trimestre 2019.

<sup>117</sup> Voir note 38.

transition énergétique est essentiel. L'ATP est à rapprocher de mesures plus structurelles - répartition des activités économiques et du logement sur le territoire, comme peut le faire le SRADDET.

En complément de l'exonération de la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules à basses émissions mentionnée plus haut, le conseil régional a décidé de diminuer le montant de cette taxe pour tous les véhicules. Le montant du certificat d'immatriculation est lui-même en baisse pour les ménages et les entreprises depuis 2016 – cette baisse est forte pour l'ancienne région NPDC, de l'ordre d'environ un tiers entre cette date et 2021. Pour l'ancienne Picardie, le montant était faible – le plus bas de France métropolitaine, inférieur de près d'un quart à la moyenne des régions – et l'alignement se fait à partir de celle-ci. Il s'agit d'une perte de ressources : cette convergence ampute de 4,7 millions d'euros les recettes de la région (l'exonération pour les véhicules propres entraîne, elle, une diminution de 1,5 million d'euros par an)<sup>118</sup>. Le produit de la taxe était estimé à 183,6 millions d'euros pour 2020 (hors prise en compte des effets des crises sanitaire et économique de 2020). Si le soutien aux véhicules peu émetteurs est bienvenu, celui aux véhicules thermiques laisse dubitatif. Ce geste fiscal ne s'accompagne pas d'un encouragement à la réduction du besoin de transports. Ces mesures entrent donc en contradiction avec les efforts de lutte contre le réchauffement climatique auxquels la région est censée contribuer. Si elles apparaissent comme un soutien aux ménages modestes, elles ne semblent à première vue pas inscrites dans une perspective d'accompagnement à moyen terme de ceux-ci, et pourrait accroître leur vulnérabilité ultérieure.

Des dispositifs spécifiques sont destinés aux publics précaires. Ils font le lien entre différentes politiques régionales, comme les services d'accompagnement au retour à l'emploi mis en place depuis 2016 au niveau du conseil régional, à travers le programme *Proch'emploi*. Initié par la région, ce programme consiste en l'animation d'un réseau d'une vingtaine de plateformes réparties sur le territoire régional et visant à mettre en relation l'offre et la demande d'emploi. Il est financé à 80 % par la région, pour un montant de 2,5 millions d'euros en 2019, et de 3,1 millions d'euros en 2020.

Dans le cadre de ce programme, les difficultés de déplacement sont rapidement apparues comme un obstacle à l'insertion professionnelle. Dès lors, depuis 2017, le conseil régional met à disposition des publics concernés un parc automobile. Ce nouveau dispositif, appelé « En route pour l'emploi », est accessible aux habitants de la région, y compris s'ils travaillent dans une région limitrophe. Pour 2 euros par jour, pendant un mois (renouvelable une fois), s'ils n'ont pas de solution de transport en commun, lorsque le salaire brut mensuel ne dépasse pas 2 600 euros, les salariés dont le véhicule est en panne, ceux en période d'essai, les stagiaires de la formation professionnelle et ceux en fin d'études, et les alternants peuvent utiliser une voiture du parc régional. Depuis le lancement du dispositif en janvier 2017, 3 000 sollicitations ont été reçues par les services de la région, dont 500 éligibles et concrétisables, conduisant à 500 prêts de véhicules. Le coût de ce dispositif n'est pas connu. Avec la crise sanitaire du Covid-19, le dispositif a été réorienté autour des publics mobilisés pour la lutte contre le virus et rencontrant des difficultés de transport.

Les plateformes de la mobilité, auxquelles le conseil régional apporte un soutien, favorisent l'insertion sociale des plus précaires notamment en zone rurale, tout en les inscrivant dans une perspective de développement durable. Ces structures s'approchent d'un guichet unique d'accompagnement des particuliers dans leurs déplacements, notamment pour les personnes en situation d'insertion ou les personnes âgées rencontrant des difficultés pour se soigner. Elles peuvent être animées par des associations, comme Wimoov, et sont

---

<sup>118</sup> CESER (2019), *Avis : projet de budget primitif pour 2020*.

soutenues par les AOM ainsi que par la région. À ce jour, trois reçoivent un financement du conseil régional : la plateforme de l'Audomarois, animée par l'association Défi mobilité, financée à hauteur de 28 545 euros en 2019 par la région ; la plateforme du Cambrésis, animée par l'association Wimoov et financée par la région à hauteur de 40 000 euros en 2019 ; la plateforme du Vimeu (entreprise adaptée), financée par la région à hauteur de 16 761 euros en 2019. Cette ligne budgétaire consacrée à la mobilité inclusive existe depuis 2018. En 2018, la première plateforme citée a apporté ses services à 626 personnes, la deuxième 655 (chiffres disponibles au printemps 2020). Toutefois, des chiffres relatifs aux impacts de ces dispositifs sur les populations cibles de la région n'ont pas été accessibles.

À titre d'exemple, dans les Hauts-de-France, l'association Wimoov présente un budget d'environ 1,2 million d'euros, dont 77 % est constitué de subventions : 29 % proviennent de l'Union européenne, 20 % des départements, 10 % de l'État, 7 % des agglomérations et 4 % de la région. La région intervient en tant qu'appui à l'intermodalité et à la couverture du territoire en solutions de transports, tandis que les départements s'impliquent comme responsables des solidarités. Les agglomérations s'investissent au titre d'autorités organisatrices de la mobilité sur leur propre territoire. Ces structures sont des outils clés pour renforcer la cohésion sociale et l'engagement dans la transition écologique à l'échelle des AOM, la région jouant un rôle complémentaire. C'est à ce titre qu'elles sont mentionnées dans ce rapport. Comme la LOM étend le rôle de la région dans les territoires peu denses, celle-ci a prévu d'accroître son implication dans ce domaine (115 000 euros en crédits de paiement pour 2020<sup>119</sup>).

Généralement, la mission d'une plateforme de la mobilité est de réaliser un diagnostic des besoins et de la situation des personnes, puis de proposer un accompagnement adapté. Cela se traduit par du conseil à la mobilité et des formations : lecture de plans, utilisation du numérique, aide aux personnes pour organiser leurs déplacements en leur apprenant à utiliser les transports en commun, le covoiturage, les possibilités de déplacements alternatifs. Elle apporte un soutien matériel, avec le prêt de vélos, de véhicules à deux ou quatre roues, la mise en place de covoiturage solidaire, la location de véhicules à tarif social, l'accès à des autoécoles et garages solidaires (à prix réduits), l'accompagnement vers l'usage du vélo. Elle procure des informations sur les dispositifs dédiés aux publics fragiles et les possibilités d'apport financier comme le micro-crédit.

En 2018, à titre d'exemple, à l'échelle française, Wimoov a accompagné un peu plus de 12 000 personnes en insertion (en s'appuyant sur une dizaine de plateformes), sur tous les types de territoires. 42 % d'entre elles ont retrouvé ou conservé une activité professionnelle, 61 % ont retrouvé les moyens de se déplacer grâce à un accompagnement vers les transports en commun<sup>120</sup>.

Ces dispositifs associent insertion des populations et appropriation de solutions durables de déplacement qui limitent la dépendance au véhicule individuel et sont peu émettrices de gaz à effet de serre. Associer les deux enjeux (environnemental et social) est bien souvent la démarche la plus pérenne, puisqu'elle réduit la précarité énergétique des populations en favorisant leur insertion sociale (contacts avec d'autres populations), leur autonomie (prendre en main sa mobilité), avec des bénéfices sanitaires (recours aux modes actifs, accès aux soins).

Au vu de l'intérêt de telles structures, il semble important de mieux appréhender et valoriser leurs impacts socio-économiques et s'assurer de leur cohérence avec les objectifs de

---

<sup>119</sup> Source : CESER (2019), *Avis : projet de budget primitif pour 2020*.

<sup>120</sup> Wimoov (2019), *Rapport d'activité 2018 et perspectives 2019*.

développement durable, dont la réduction des émissions de gaz à effet de serre. À ce titre, des indications figurent dans le rapport Pisani-Ferry paru en 2017<sup>121</sup> (p. 35). Celui-ci estime qu'un euro investi dans une telle plateforme apporte une économie pour la collectivité de six euros, du fait de la diminution des charges sociales et de la hausse des recettes fiscales. Mais ces éléments restent à préciser et à étayer.

De fait, les politiques de mobilité durable ne peuvent avoir pour angle mort les difficultés sociales des territoires dans lesquelles elles ont vocation à être développées. Pour être applicables, elles doivent intégrer cette dimension sociale et les problématiques rencontrées par les populations les plus fragiles. Elles constituent un levier d'autonomisation et d'insertion, pour peu qu'elles soient construites en tenant compte de ces situations.

Les aides décrites ici favorisent l'insertion sociale des personnes en développant leur mobilité. L'empreinte environnementale de cette dernière peut être maîtrisée si cette nouvelle mobilité est décarbonée. Si les contraintes de court terme sont fortes et les possibilités d'intervention assez restreintes, les efforts consacrés par le conseil régional en matière de mobilité décarbonée pourraient être renforcés.

Conforter cette dépendance au véhicule individuel est problématique pour les publics les plus fragiles : au-delà du coût d'entrée (financement du permis de conduire, achat d'une voiture), le coût d'entretien, généralement élevé en cas d'achat d'un véhicule ancien, peut entraîner des difficultés financières récurrentes. Le véhicule des ménages les plus pauvres est généralement ancien (11,2 ans en moyenne, contre 8,7 ans en moyenne pour la population française<sup>122</sup>), d'occasion, avec des frais d'entretien plus élevés. Par ailleurs, obtenir le permis de conduire n'est pas une évidence lorsque l'on souffre de problèmes cognitifs, organisationnels, psychosociaux, par exemple<sup>123</sup>.

Outre cela, l'effort financier consenti par la collectivité est non négligeable, et il importe de s'interroger sur sa soutenabilité, notamment si un public plus nombreux venait à solliciter de tels financements. De même, le comparer à d'autres types d'intervention possibles de la part de la puissance publique permettrait de mettre en perspective les avantages comparés de différentes solutions.

Renforcer la cohésion sociale est un défi pour le climat en même temps qu'un enjeu de solidarité, si favoriser l'insertion passe par l'accroissement de la mobilité. Il est donc essentiel de définir ces nouvelles mobilités en privilégiant les modes décarbonés, et en mettant en place des démarches d'évaluation d'impact pour suivre ces changements et envisager des ajustements en cas d'évolution défavorables.

## 2.4 Points de vigilance pour l'avenir

Les évolutions législatives et réglementaires récentes entraînent des changements significatifs des compétences exercées par le conseil régional dans le domaine de la mobilité. Certains ont été amorcés en 2019, d'autres pourraient intervenir en 2020. Leurs effets au regard du climat pourraient être pris en compte dans la réflexion stratégique et la prise de décision, car il s'agit de programmes structurants. Il est cependant trop tôt pour évaluer les effets de ces changements. C'est le cas pour l'organisation des services de transport interurbains, par exemple pour la révision de la convention d'exploitation des TER

---

<sup>121</sup> Pisani-Ferry J. (2017), [Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022](#), rapport au Premier ministre, 25 septembre.

<sup>122</sup> Auxilia (2013), *Mobilité, insertion et accès à l'emploi. Constats et perspectives. Rapport 2013*.

<sup>123</sup> *Ibid.*

avec la SNCF, pour la conclusion et l'exécution de contrats avec les opérateurs des différents modes de transport, ou encore pour l'ouverture à la concurrence de 20 % des trains-km sur le réseau de TER.

Sur ce dernier point, le cahier des charges proposé par la région et ses capacités de contrôle de l'opérateur exploitant ont un lien avec l'accessibilité de la région, la desserte des métropoles régionales et des villes moyennes. Ils comportent des enjeux de maintien et de développement de la part modale du ferroviaire ainsi que de cohésion sociale.

La mise en œuvre de la LOM est un enjeu pour la décarbonation des systèmes de transport dans les Hauts-de-France, en même temps qu'un levier pour renforcer la cohésion sociale. La doctrine de la région, par exemple au regard de la couverture du territoire par les AOM et de la définition des bassins de mobilité n'est pas connue à ce jour. C'est un sujet à suivre et à mettre en regard de la finalisation du SRADDET régional. En effet, celui-ci fixe les orientations régionales à horizon 2030 et au-delà pour l'évolution des infrastructures et l'aménagement du territoire. Cette articulation joue aussi pour les objectifs climatiques de ce schéma, même si leur précision pourrait être renforcée à ce titre, comme l'a appelé l'Autorité environnementale<sup>124</sup>.

Ces dernières années, le conseil régional a également été mobilisé par la convergence entre les anciennes Picardie et Nord-Pas-de-Calais, un chantier toujours en cours et qui, nous l'avons vu, est un défi pour ce qui concerne l'harmonisation des offres de transport. La fusion des régions est l'opportunité d'étendre la couverture territoriale de dispositifs innovants mis en place dans l'une ou l'autre des régions. Cependant, elle porte le risque d'un alignement par le bas de certaines ambitions environnementales, comme le montre le cas de la fiscalité sur les certificats d'immatriculation. Il faut reconnaître que ces ambitions doivent s'articuler avec des difficultés sociales et économiques fortes, une situation qui éprouve les cadres d'intervention traditionnels. La résolution de ces contradictions et les solutions mettant en cohérence difficultés économiques de court terme et diminution de la dépendance au véhicule individuel à moyen et long terme restent, comme c'est le cas dans la plupart des régions et à l'échelle nationale, largement à mettre en place.

Enfin, il est trop tôt pour estimer les effets de la crise de la Covid-19, à court, moyen et long terme, tant pour leurs impacts sectoriels (fonctionnement des services de transport, par exemple) que pour les contraintes financières posées sur les capacités d'intervention de la collectivité (dépenses accrues, recettes en baisse). Mais les synergies entre la relance de l'activité économique et la lutte contre le réchauffement climatique pourraient faire l'objet d'une attention particulière. L'élaboration des nouveaux contrats de plan État-région (CPER) est une opportunité à saisir.

### 3 Enseignements et recommandations

La région Hauts-de-France constitue un laboratoire particulièrement intéressant pour étudier la mise en œuvre de la lutte contre le réchauffement climatique dans le domaine de la mobilité à deux égards. Tant par le lancement de programmes ambitieux comme Rev3 que par les innovations de l'action publique qu'elle porte (mobilité inclusive) ou encore les infrastructures dont elle hérite (desserte ferroviaire, réseau fluvial), elle constitue une source d'inspiration pour concrétiser la transition climatique. Et par ailleurs, les problématiques

---

<sup>124</sup> Autorité environnementale (2019), *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la Région Hauts-de-France*, n°2019-59.



socioéconomiques de ce territoire auront valeur d'exemple pour illustrer comment concilier leur traitement avec la poursuite des objectifs environnementaux. Cette difficulté y est exacerbée, dans une région marquée par la désindustrialisation, un taux de pauvreté et de chômage parmi les plus élevés de France.

L'articulation entre investir pour le futur et répondre à l'urgence sociale et économique se fait ici pleinement sentir. Elle explique les prises de position du conseil régional, qui tente de concilier ces priorités, comme l'exprime régulièrement Xavier Bertrand, lorsqu'il expose par exemple que « les projets Rev 3, ce sont avant tout des emplois créés »<sup>125</sup>. Ces problèmes restent complexes, et peuvent ouvrir la voie à des actions dont le bénéfice social et environnemental à long terme peut poser question. Ainsi, plusieurs dispositifs identifiés ici s'inscrivent en contrepoint d'un effort de décarbonation et interrogent quant à leur caractère durable.

Certaines des pistes repérées peuvent être mises en œuvre dans d'autres collectivités - lorsque cela n'est pas déjà le cas. Parmi celles-ci, la différenciation des mesures, adaptées aux spécificités des publics, permet d'accompagner l'ensemble des personnes, et de veiller à associer renforcement des solidarités et transition énergétique. Elles s'appuient sur des états des lieux territorialisés qui identifient les besoins en matière de mobilité en fonction des publics et sur un suivi relativement précis de ceux-ci (navetteurs, personnes en recherche d'emploi, etc.). Cela donne la possibilité de mieux cerner les liens entre mobilité, cohésion sociale, santé, activité économique et empreinte carbone des modes de vie et de proposer des solutions adaptées. Ce suivi qualitatif est particulièrement précieux pour anticiper et prendre en main les problématiques sociales associées à la lutte contre le réchauffement climatique.

Dans ce cadre, il faut souligner l'intérêt des plateformes de la mobilité, soutenues par les régions et portées par des acteurs infrarégionaux publics et privés. Elles sont appelées à se développer avec la mise en œuvre de la LOM.

Les Hauts-de-France peuvent s'appuyer sur un réseau de transports publics très maillé, et les efforts de développement de l'intermodalité (billettique, tarification, interopérabilité) sont réels et doivent être encouragés. L'approfondissement de telles démarches, dans cette région comme en France dépend des configurations institutionnelles préexistantes, de la géographie, de la localisation des bassins d'emploi et des besoins de mobilité. S'il est essentiel de faire évoluer la gouvernance de la mobilité par une harmonisation des systèmes de transport à l'échelle régionale comme l'incite la LOM, ces grands principes doivent être déclinés en fonction des spécificités de chaque territoire.

Des contradictions sont à souligner entre politiques de mobilité et lutte contre le réchauffement climatique. Le soutien aux infrastructures « grises » (routier, aérien) en vue de désenclaver un territoire pourrait être reconsidéré à l'aune de la durabilité de tels investissements et associé plus étroitement à une réflexion sur l'aménagement du territoire. Cette tendance s'observe dans la plupart des autres régions françaises, comme l'a souligné l'Autorité environnementale dans son avis sur le SRADDET de la région Occitanie. Le soutien financier aux ménages repose largement sur des aides d'urgence, palliatives qui risquent de renforcer la dépendance à la voiture : leur inscription dans une démarche plus structurelle de décarbonation reste à concrétiser.

Alors que la situation sociale est tendue, en particulier dans la région Hauts-de-France<sup>126</sup> et

---

<sup>125</sup> Citation extraite de l'intervention du président de Région au World Forum de Lille, le 16 octobre 2018.

<sup>126</sup> Insee, *op. cit.*

que la nécessité de mesures d'aide n'est pas à discuter, il est important de réfléchir à la manière de résoudre leurs contradictions avec les objectifs climatiques de long terme. Cette tâche particulièrement complexe reste à mener et doit être encouragée.

Ces deux dimensions ne sont pas nécessairement opposées, elles doivent être pensées de concert, car seul un accompagnement de la transition permettra son appropriation par les citoyens. Encourager la réduction du besoin de transport et limiter la dépendance au véhicule individuel est un levier à exploiter davantage.

L'articulation des politiques publiques avec les objectifs climatiques est encore balbutiante et limitée au regard des moyens en jeu et des secteurs susceptibles d'y contribuer. Certaines des actions conduites par le conseil régional des Hauts-de-France, en partenariat avec les acteurs infrarégionaux, sont prometteuses d'un point de vue environnemental et social, et témoignent de la richesse de l'action territoriale et des complémentarités qu'elle recèle. Cependant, les effets de ces actions sont difficiles à évaluer, tant d'un point de vue socio-économique que climatique, elles restent d'ampleur limitée (expérimentations) et sont difficilement insérées dans les « grandes » politiques publiques. Au surplus, plusieurs mesures décrites ici entrent en contradiction avec les objectifs de durabilité et de lutte contre le réchauffement climatique auxquels la région est appelée à contribuer.

De plus, il existe peu de données de suivi et d'évaluation, ce qui limite le retour d'expérience et les effets d'apprentissage. Les objectifs des projets mis en avant ne sont pas toujours précis, et leur déclinaison opérationnelle gagneraient à être clarifiée. Ce constat, effectué dans la plupart des régions, suggère de mettre en place et systématiser des processus d'évaluation (engagements climatiques, projets de mobilité, domaine de l'insertion). Cela valoriserait certains métiers comme le rôle des conseillers sociaux pour la mobilité, et l'engagement à long terme vers des pratiques « bas carbone »<sup>127</sup>. Il pourrait être aussi utile d'estimer plus finement l'impact des aides à la mobilité sur l'emploi (insertion, maintien), sur l'autonomie des personnes et l'environnement. Hormis les montants et ordres de grandeur des engagements, ce type d'étude n'a pas été porté à notre connaissance et pourrait éclairer l'action publique. Il faciliterait l'établissement de priorités pour celle-ci et leur poursuite.

---

<sup>127</sup> Le rôle de ces partenaires de la mobilité durable et des acteurs du renforcement des solidarités serait mieux mis en évidence.

## **Annexe : Courrier du Directeur exécutif du Haut Conseil pour le Climat**



Paris, le 20 février 2020

Monsieur le Commissaire général,

Le Haut conseil pour le climat a vocation à évaluer « la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par [...] les collectivités territoriales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ». Dans le cadre de la préparation de son rapport annuel pour l'année 2020, le Haut conseil pour le climat souhaite alimenter sa réflexion par une étude de cas de politiques régionales.

Compte-tenu de la grande expertise dont France Stratégie dispose en la matière, le Haut conseil souhaiterait lui demander une contribution, qui sera publiée par le Haut conseil pour le climat conjointement à notre rapport annuel. Elle pourra aussi faire l'objet d'une publication par France Stratégie simultanée à celle du rapport. Cette contribution porterait sur la prise en compte des enjeux d'atténuation des gaz à effet de serre dans les politiques d'un secteur, le transport, déjà mises en place au sein d'une région française, par exemple les Hauts-de-France. Un accent sera notamment mis sur les outils utilisés pour mettre en place ces politiques et en suivre les effets, ainsi que sur les considérations de cette région concernant la transition juste.

Pour permettre une appropriation de ces résultats par le Haut conseil pour le climat en vue d'en intégrer les conclusions dans son rapport annuel, le rapport sera attendu pour le 10 avril 2020. Un point d'étape sera prévu à mi-parcours du projet entre les équipes de France Stratégie et celle du Haut conseil pour le climat afin de présenter les travaux en cours.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire général, l'expression de ma considération distinguée.



Olivier Fontan  
Directeur exécutif

Monsieur Gilles de Margerie  
Commissaire général  
France Stratégie  
Paris



RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie\\_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



**FRANCE**

---

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.